

Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: ein Vergleich des Unvergleichbaren

Riemer, Andrea K.; Hauser, Gunther

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riemer, A. K., & Hauser, G. (2004). *Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: ein Vergleich des Unvergleichbaren*. (AIPA - Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, 2/2004). Köln: Universität Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-359107>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

AIPA 2/2004

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Andrea K. Riemer und Gunther Hauser

Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA
und die Europäische Sicherheitsstrategie:
Ein Vergleich des Unvergleichbaren



Lehrstuhl für Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 2/2004

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Andrea K. Riemer und Gunther Hauser

Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA
und die Europäische Sicherheitsstrategie:
Ein Vergleich des Unvergleichbaren

ISSN 1611-0072

Herausgeber:

Lehrstuhl für Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Druck:

Hausdruckerei der Universität zu Köln

Redaktionelle Bearbeitung:

Mischa Hansel, Katharina Holzfuß, Sabine Janatschek

Köln 2004

ABSTRACT

Die transatlantischen Beziehungen gelten als Eckpfeiler im globalen System. Von ihrem Funktionieren hängt das globale Gleichgewicht ab. Die amerikanische Sicherheitsstrategie aus 2002 führte zu einer eingehenden internationalen Diskussion der Rolle, welche die USA für sich auf der internationalen Bühne vorgesehen haben. Die Europäische Union reagierte – insbesondere aufgrund der verstärkten Spannungen mit den USA – erstmals mit der Präsentation einer eigenen Sicherheitsstrategie, die als Erstfassung unter dem Titel „*Solana-Doktrin*“ im Juni 2003 vorgestellt und im Dezember 2003 beschlossen wurde. Sie gilt als teilweise „*Kopie*“ der amerikanischen Strategie und zeigt die Vernetztheit der internationalen Sicherheitslage auf. Beide Sicherheitsstrategien spiegeln die jeweiligen Interessen und Wahrnehmungen der handelnden Akteure wider und zeigen sehr deutlich den strategischen Maßstab in den internationalen Beziehungen auf - und vor allem wer diesen Maßstab bestimmt. In dieser Publikation werden beide Ansätze verglichen und als Grundlage künftiger transatlantischer Beziehungen analysiert.

Dr. Gunther Hauser

ist Mitarbeiter am Institut für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie in Wien.

Dr. Andrea K. Riemer

ist Mitarbeiterin am Institut für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie in Wien.

INHALT

1	Grundsätzliche Überlegungen	1
2	Strategische und geopolitische Überlegungen der USA	4
2.1	Die Grundlagen des politischen ‘American System’	4
2.1.1	The National Security of the United States of America: Basis für ein Auseinanderdriften in der Transatlantischen Gemeinschaft?.....	12
2.1.1.1	Grundlegende Gedanken.....	12
2.1.1.2	Haben sich nach dem 11. September 2001 die internationale Ordnung und damit die strategischen Anforderungen für die USA geändert?	14
2.1.1.3	Die Eckpfeiler der Strategie.....	15
2.1.1.4	Die inhaltlichen Schwerpunkte der U.S.-Sicherheitsstrategie....	17
3	Interpretationen und Schlussfolgerungen	21
4	Die Europäische Sicherheitsstrategie.....	27
4.1.	Der politisch-historische Rahmen für die Europäische Sicherheitsstrategie	27
4.2.	Umfassende Sicherheit - gemeinsam mit den USA	32
4.3.	Die inhaltlichen Schwerpunkte der EU-Sicherheitsstrategie.....	33
4.3.1	Das Sicherheitsumfeld: Globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen	35
4.3.2	Die strategischen Ziele der EU.....	36

4.4. Auswirkungen auf die europäische Politik.....	39
4.5. Interpretationen und Schlussfolgerungen.....	42
4.6. Der Gipfel von Brüssel im Dezember 2003, die weitere Entwicklung der ESVP und der koordinierten Zusammenarbeit im Bereich Terrorismus .	45
4.7. Der EU-Gipfel von Brüssel im Juni 2004, die Verbesserung des EU- Krisenmanagements und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).....	48
4.8. Die Zukunft der Europäischen Sicherheitsstrategie und die Beziehungen EU-USA	50
5 Die National Security Strategy und die Europäische Sicherheitsstrategie in einer Gegenüberstellung vor dem Hintergrund der transatlantischen Beziehungen	52
5.1 Der Rahmen für die transatlantischen Beziehungen	53
5.2. Der aktuelle Stand der transatlantischen Beziehungen.....	55
5.2.1 Die Basis für die Ära von George W. Bush	55
5.2.2 Die transatlantischen Beziehungen in der Ära von George W. Bush.....	56
5.3 Sichtweisen zur künftigen internationalen Ordnung.....	59
5.4 Wie werden sich die transatlantischen Beziehungen weiterentwickeln?	64

Die nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren

1 Grundsätzliche Überlegungen

Die transatlantischen Beziehungen sind der Eckpfeiler zur weiteren Gestaltung und Stabilisierung der internationalen Ordnung. Dies wurde auch in der Erklärung des Europäischen Rates in Brüssel im Dezember 2003 betont: „Die EU bekennt sich weiterhin uneingeschränkt zu einer konstruktiven, ausgewogenen und zukunftsgerichteten Partnerschaft mit unseren transatlantischen Partnern.“

Die amerikanische Sicherheitsstrategie, die im September 2002 veröffentlicht wurde, führte zu einer kontroversen Diskussion über die Rolle, welche die USA für sich auf der internationalen Bühne vorgesehen hatten. Die Europäische Union reagierte – auch aufgrund der verstärkten Spannungen mit den USA – erstmals mit der Präsentation einer eigenen Europäischen Sicherheitsstrategie, deren Erstentwurf („Solana-Doktrin“) im Sommer 2003 präsentiert und auf dem Gipfel von Brüssel (Dezember 2003) nach einigen entscheidenden Änderungen vom Europäischen Rat verabschiedet wurde.

Das Papier zeigt die Vernetztheit der internationalen Sicherheitslage auf.¹ Weder die USA noch Europa können ‚ohne den anderen‘ – trotz zeitweise gravierender Auffassungsunterschiede.

Es kann nicht geleugnet werden, dass die transatlantischen Beziehungen in den vergangenen drei Jahren einen Tiefpunkt erfuhren, der auf den ersten Blick einzigartig erscheint. Bei näherer Analyse zeigen sich Differenzen in der Wahrnehmung, die sich seit 1945 in einem ständigen Auf und Ab bewegten, und in einer logischen Entwicklung zum Stand in den Beziehungen geführt haben: „Bitter U.S.-European differences on matters of policy and global strategy are nothing new, of course. Episodes such as the 1956 Suez crises, the French expulsion of American troops in 1966, the 1973 Arab-Israeli War, the debate over the “Euromissiles” or Central America in the early 1980s, are all reminders that the Atlantic alliance has always had to confront deeply divisive issues.”²

Schlechtes Politikmanagement, strukturelle Differenzen, wachsende Machtdifferenzen zwischen den USA und Europa und Wertedifferenzen haben zu den aktuellen ‚transatlantischen Verschiebungen‘ (*transatlantic rifts and shifts*) geführt, die es nun auszugleichen gilt, ist doch die Wichtigkeit der transatlantischen Beziehungen als Herzstück der internationalen Ordnung unbestritten. Europa weiß, dass es sich um Beziehungen handelt, deren Funktionieren für die Existenz des globalen Systems unabdingbar ist. Gleiches gilt für die USA. Dies zeigt sich beispielsweise im Beitrag von U.S.-Außenminister Colin L. Powell in der Fachzeitschrift *Foreign Affairs* vom Januar/Februar 2004.³ Ähnlich ist auch die Rede von U.S.-Vizepräsident Cheney im Rahmen des Weltwirtschaftsforums in Davos zu interpretieren, als er meinte: „Through six decades and twelve American Presidents, the United States and Europe have faced mo-

1 So z. B. in der Parallelität der Bedrohungswahrnehmung zwischen den USA und Europa.

2 Gordon, Philip H./Shapiro, Jeremy: *Allies at War. America, Europe, and the Crisis Over Iraq*, MacGraw-Hill: New York et al. 2004, S. 3-4.

3 Vgl. Powell, Colin L.: *A Strategy of Partnerships*, *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2004, Vol. 83, Issue 1, ohne Seitenangabe.

numental challenges and have overcome them together.⁴“ Auch der Besuch des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder Ende Februar 2004 in Washington und das Treffen zwischen Colin Powell, dem irischen Außenminister Brian Cowen (als Repräsentant der irischen EU-Präsidentschaft), dem EU-Außenkommissar Chris Patten und Javier Solana (Hoher Repräsentant für die GASP), welches Anfang März 2004 in Washington stattfand, der G-8 Gipfel von Sea Island Anfang Juni 2004 und der NATO-Gipfel Ende Juni 2004 in Istanbul haben zu einer gewissen Beruhigung in den transatlantischen Beziehungen beigetragen.⁵

Unbestreitbar ist, dass die USA und Europa temporär Auffassungsunterschiede in Fragen der geopolitischen Prioritäten, der Perspektiven und der Strategien haben, aber auch bei den Fähigkeiten (*capabilities*). Langfristig kann man zwar von ähnlichen Ansätzen ausgehen – und darauf wird auch der Weiterbestand der Allianz begründet – selbst wenn man kurzfristig nicht einer Meinung ist. Auffassungsunterschiede gibt es sowohl bei politischen Entscheidungsträgern als auch in der akademischen Community. Diese werden auch in Zukunft zu unterschiedlichen Standpunkten führen – aber nicht zum Ende der transatlantischen Beziehungen. Wahrscheinlich müssen die Beziehungen angesichts der veränderten globalen Lage und der daraus resultierenden Anforderungen auf eine neue Basis gestellt werden, deren Inhalte sich aber erst schemenhaft abzeichnen.

Im vorliegenden Beitrag wird der jeweilige Rahmen der strategischen Überlegungen analysiert. Ferner werden die beiden Ansätze – soweit möglich – verglichen. Neben einer Inhaltsanalyse der beiden Strategien kam eine sekundäranalytische Auswertung der aktuellen amerikanischen und europäischen Fachliteratur zur Anwendung. Ziel ist, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den USA und Europa

4 Vgl. Remarks by the Vice President to the World Economic Forum, www.whitehouse.gov/releases/2004/01/print/20040124-1.html. (Abfrage vom 28.2.2004).

5 Vgl. Riemer, Andrea K.: Istanbul Revisited: A Follow up to the NATO summit, www.worldsecuritynetwork.com am 6.8.2004.

in der geopolitischen und strategischen Eigen-, Fremd- und Reziprokwahrnehmung herauszuarbeiten.

2 Strategische und geopolitische Überlegungen der USA⁶

The United States will hold the key, unlocking the gates of commerce of the world, closing them to war. If we have fighting to do, it will be fighting to keep the peace. (The Editors, Harper's Magazine, 1893).

Das amerikanische politische System ist die Grundlage für die Konzipierung von Nationalen Sicherheitsstrategien. Eine Analyse desselben zeigt, dass Kontinuitäten in der Strategiefindung und Strategiekonzipierung überwiegen.

2.1 Die Grundlagen des politischen 'American System'

Amerika ist das Produkt einer vielschichtigen Evolution. In der Eigenperzeption sah es sich als New Heaven, New Earth, The Promised Land, The Holy Experiment, The New Israel, The City Upon a Hill, Earth's Paradise, Esperanza, als Erlösernation und visionäre Republik.

Rahmenparameter wie etwa die Geographie, englische Besiedelung, die ‚Frontier‘, Werte, die in der protestantischen Ethik ihre Wurzeln haben, wirtschaftliche Dominanz etc. ergeben ein Netzwerk an Determinanten, welche die Religion als Teil der

6 Der Abschnitt zu den USA basiert auf: Riemer, Andrea K.: Die internationale Ordnung am Beginn des 21. Jahrhunderts: Geopolitische und strategische Überlegungen unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten von Early Warning, Prävention und Intervention, Teil E, Projektstudie am Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Landesverteidigungsakademie, Wien, forthcoming 2005. Eine etwas kürzere Fassung findet sich bei Riemer, Andrea K.: Die amerikanisch-europäische Debatte um das Grundverständnis der internationalen Ordnung, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, 2/2004, Wien 2004. Die Autorin bedankt sich bei Fred W. Korkisch für seine zahlreichen Anregungen.

Politik sieht, das Sendungsbewusstsein (*Providence*) gekoppelt mit dem Glauben an universelle Werte, eine gewisse isolationistische Grundhaltung, die gleichzeitig aus nationalen Interessen auch den *Open Door Ansatz* umfasst und somit Unilateralismus und Multilateralismus als pragmatische Instrumente der Politik sieht.

Religion als Teil der Politik: „Die Religion ist bis heute ein zentrales, wenn nicht das zentrale Element der amerikanischen Identität. Schon bei der Gründung Amerikas spielten religiöse Gründe eine große Rolle, und religiöse Bewegungen haben die Entwicklung der USA fast vier Jahrhunderte lang geprägt.“⁷ Zunächst prägten religiösen Fundamentalisten bis um 1740 die Kolonien. Besonders Puritaner, denen Europa nicht gottesfürchtig genug war, versuchten, ihren Traum eines ‚besseren Englands, eines neuen Jerusalems‘ auf dem Boden Amerikas zu verwirklichen. Amerika sollte das leuchtende Vorbild für den alten Kontinent werden. Bei den Nachfolgenerationen der ersten Siedler begann der Zulauf für solche Ideen nachzulassen. Was blieb ist ein Erbe, das sich in einem starken Glauben an sich selbst und an Gott manifestiert. Die Religion ist patriotisch und ein Mittel der Politik. Politiker zitieren in ihren Reden und Publikationen Gott. Religion gilt als Teil der politischen Kultur Amerikas, wird als ‚normal‘ betrachtet und daher auch nicht hinterfragt oder gar kritisiert.⁸

7 Huntington, Samuel P.: *Who are We? Die Krise der amerikanischen Identität*, Europaverlag, Hamburg, Wien 2004, S. 39.

8 Zur aktuellen Debatte vgl.: Miles, Jack: *Religion and American Foreign Policy*, *Survival*, vol 46, no. 1, Spring 2004, pp. 23-37. Bacevich, Andrew J./Prodromou Elizabeth H.: *God is Not Neutral: Religion and U.S. Foreign Policy after 9/11*, *Orbis*, Vol. 48, No. 1, Winter 2004, S. 43-54. Vgl. Auch Olasky, Marvin: *The American Leadership Tradition. The inevitable impact of a leader's faith on a nation's destiny*, Crossway Books, Wheaton, IL, 1999. Der Autor beschreibt in einem historischen Bogen ausgewählte amerikanischen Präsidenten und ihr Verhältnis zur Religion. Ferner analysiert er, inwieweit religiöse Ideen die jeweiligen Präsidentschaften und die politischen Programme und Entscheidungen beeinflussten. Vgl. weiters: Huntington, Samuel P.: *Who are We? Die Krise der amerikanischen Identität*, Europaverlag, Hamburg, Wien 2004. Huntington führt in seinem neuesten Werk detailliert die Rolle der Religion für die amerikanische Identität und für die Rolle der USA in der Welt aus. Besonders geht er auf die jahrzehntelange Dominanz der angloprotestantischen Leitkultur und die angloamerikanische Siedlerkultur ein, die durch die massive Zuwanderung von Hispanics sukzessive unterwandert wird. Ergänzend kommen Moralvorstellungen, die protestantische Arbeitsethik, die englische Sprache, die aus Großbritannien kommende Tradition der Herrschaft von Recht und Gesetz, die Beschränkung der Regierungsgewalt und das europäische Erbe von Kunst, Literatur, Philosophie und Musik dazu.

Universelle Werte: Im späteren 18. Jahrhundert setzte die Phase der Dominanz einer liberal-aufgeklärten Elite ein. Sie wurde durch eine Loslösung von England und die beginnenden Ideen der Aufklärung geprägt. Eigentum und Freiheit werden zu einem Synonym. Diese Eliten drängten auf die Schaffung einer Regierung und Gesellschaft unter einer Verfassung ohne Monarchen. Sie forderten ein *Civil Government*, die *New Freedom*, eine liberale Republik mit einer demokratischen Regierung. Thomas Jefferson verankerte in der Unabhängigkeitserklärung das Naturrecht und stellte die Gleichheit aller Menschen in den Mittelpunkt. Jedes Individuum hat unveräußerliche Rechte, zu denen das Recht auf Leben, Freiheit und das Streben nach Glück gehören. Ferner sollten die ‚freien und unabhängigen Staaten Amerikas‘ von jeglicher Treuepflicht gegen die britische Krone entbunden werden.⁹

Providence: Das Sendungsbewusstsein ist sowohl der Gründergeneration als auch den Vertretern der Aufklärung und der liberalen Ideen gemeinsam. Gleiches gilt für die Anerkennung der neuen ‚Staatsdoktrin‘, nämlich das Streben nach Glück (*pursuit of happiness*). Es steht auch als Synonym für den ‚amerikanischen Traum‘. Messianismus ist Teil dieser ‚Staatsdoktrin‘.¹⁰

Unilateralismus bei gleichzeitigem Multilateralismus: Der amerikanische Isolatismus geht bereits auf die Gründungsväter zurück. Der gedankliche Ausgangspunkt findet sich in den *Federalist Papers*, in George Washington's *Farwell Address*, als er aus der damaligen internationalen Situation heraus seinen Landsleuten empfahl, Amerika nicht zum Spielball zwischen Frankreich und England (Kriegsausbruch 1793) werden zu lassen. In seiner *Neutrality Proclamation* ermutigte er die Amerikaner, mit beiden Seiten Handel zu treiben, aber sich mit keiner Seite zu verbünden. Bis zur Gründung der NATO (1949) hielt man sich an diese Empfehlung und schloss sich in Friedenszei-

9 Huntington bezeichnet dies als das ‚amerikanische Credo‘. Vgl. Huntington, Samuel P.: *Who are We? Die Krise der amerikanischen Identität*, Europaverlag, Hamburg, Wien 2004, S. 70-73; S. 93-96.

ten keiner Allianz an.¹¹ *Open Door* und *Freedom of the Seas*-Forderungen begleiteten die amerikanische Politik vom ausgehenden 18. Jahrhundert bis weit ins 20. Jahrhundert hinein.¹²

Der Wettlauf mit den europäischen Mächten um die Öffnung der Märkte von China und Japan führte dazu, dass die USA unter dem Begriff *Open Door* die Öffnung aller Märkte und die freie Bewegung von Handelsschiffen auf allen Weltmärkten forderten. Dies richtete sich vor allem gegen die Abschottungsversuche Großbritanniens und seiner Kolonien durch Schaffung des „Sterling-Blocks“. Gleiche Forderungen erhob übrigens auch das Deutsche Reich gegenüber Großbritannien.¹³ „The Open Door Notes declared America’s interest in preserving China’s territorial integrity and in claiming for the United States the same privileges enjoyed in China by the European powers and Japan.¹⁴“ Diese Politik ist somit eine Kombination aus Wirtschaft, Ideologie, nationalen Interessen und Sicherheitsüberlegungen, welche die U.S.-

10 Den *American Messianism* findet man sehr stark wieder in den Reden von Bush, wenn er von ‚nonnegotiable demands‘ spricht. Dabei sind seine Ansichten der Maßstab für seine Entscheidungen. Vgl. auch Selden, Zachary: Neoconservatives and The American Mainstream, Policy Review, April/May 2004, 124, S. 32.

11 Mit der NATO wurde, so Lord Ismay, folgendes Ziel vor allem seitens der USA verfolgt: „... to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down.“

12 Historiker wie Charles A. Beard (1874-1948) und William Appleman Williams (1921-1990) haben mit ihren Arbeiten einen wesentlichen Beitrag zur Definition von Open Door (‚Open Door Imperialism‘, ‚informal empire‘ und ‚the Imperialism of Idealism‘ waren Begriffe, die William prägte) und zur Weiterentwicklung des Konzepts geleistet. Williams meinte, dass die Open Door-Politik die Frontier legitimierte – alles im Namen der Selbstbestimmung, des Fortschritts und des Friedens (‚the War for the American Frontier‘). Vgl. z. B. Beard, Charles A.: An Economic Interpretation of the Constitution of the United States (New York 1913.) Beard, Charles A.: American Government and Politics, rev. ed. (New York 1914.) Beard, Charles A.: The Open Door at Home (New York 1935). Williams, Appleman William: The Tragedy of American Diplomacy (New York: Delta, 1962). Vgl. ergänzend Bacevich, Andrew J.: American Empire. The Realities & Consequences of U.S. Diplomacy, Harvard University Press, Cambridge, MA, London, 2002, S. 11-31. Ferner trugen die Open Door notes (diplomatische Noten an fremde Staatsoberhäupter) von U.S.-Außenminister John Hay (1899 und 1900) zur Durchsetzung dieser Politik wesentlich bei.

13 Wirtschaftliche Interessen gelten als Schlüsselfaktor bei der Definition nationaler Interessen der USA. Ein robustes und dauerhaftes Wirtschaftswachstum ist ein zwingendes und unbedingtes Ziel. Dies lässt sich in der amerikanischen Geschichte sehr gut verfolgen. So ist auch der Satz von James Carville während des Clinton-Gore-Wahlkampfes zu verstehen, der Clinton’s Modell prägte: „It’s the economy, stupid.“ Während Clinton’s Amtszeit dominierte eine wirtschaftsinduzierte bzw. globalisierungsinduzierte Welt-sicht.

Gesamtstrategie seit jeher beeinflussen und miteinander stark verbinden. Die *Open Door*-Forderung fand sich dann auch in Wilsons ‚14 Punkten‘ und blieb eine Forderung der amerikanischen Handelspolitik auch in Bretton Woods. Die *Open Door Politik* legiti­mierte eine nahezu grenzenlose amerikanische Expansion im Namen der Selbstbe­stimmung, des Fortschritts und des Friedens. Anfänglich standen wirtschaftliche Über­legungen im Mittelpunkt – daher auch die Förderung der wirtschaftlichen Einigung Europas durch die USA nach dem Zweiten Weltkrieg. Nach Roosevelts Vorstellungen sollte die politische Kontrolle Europas durch Großbritannien und die Sowjetunion er­folgen. Die Sowjetunion dominierte, okkupierte und liquidierte in ihrem Bereich natio­nale bzw. antikommunistische Kräfte. Großbritannien war jedoch wirtschaftlich nicht in der Lage, die ihm zugedachte Rolle zu übernehmen. Somit übernahmen die USA den strategischen Schutz über die NATO. Diverse U.S.-Regierungen ließen nie einen Zwei­fel daran, dass Multilateralismus nur instrumentellen Charakter hat – ganz so wie es die Theorie des Neoinstitutionalismus vorschreibt. Kooperationen werden dann getä­tigt, wenn es den eigenen Interessen dient und ein kooperatives Verhalten zu einem besseren Ergebnis führt als nicht-kooperatives Verhalten. Damit lässt sich auch die se­lektive Strategie der USA begründen.¹⁵ So ist es auch verständlich, dass kollektive Si­cherheit (UNO), kooperative Sicherheit (NATO, SEATO, OAS), sowie bilaterale Verträ­ge, Atlantizismus¹⁶ oder Pazifik-Orientierung nebeneinander standen und vermischt wurden. *One World*-Ideen und diverse *New World Order*-Konzepte, Internationalismus,

14 Vgl. Bacevitch, Andrew J.: *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Har­vard University Press, Cambridge, MA, London, 2002, S. 25.

15 Zu diese rät auch Robert Art J. Art in seinem Buch: *A Grand Strategy for America*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2003.

16 Wenngleich manche Experten die Frage stellen, ob dieser nicht schon tot sei. Vgl. Moravcsik, Andrew: *Striking the New Transatlantic Bargain*, *Foreign Affairs*, July/August 2003. Man versteht darunter eine Doktrin der Zusammenarbeit zwischen Westeuropa und nordamerikanischer Staaten in den Bereich Poli­tik, Wirtschaft und Verteidigung. Manche Autoren sprechen vom Ende des Atlanticism und charakterisie­ren die Phase nach 1989/90 als Post-Atlantizismus.

Isolationismus, *Containment* und *Roll Back*, die *Domino Theorie*,¹⁷ die Abkehr von Europa oder Kreuzzug-Ideen (Wilson, Roosevelt und jetzt auch Bush), die Meinung, die USA wären der *Beacon of Liberty*, die Stimson-Doktrin (Nichtanerkennung von Okkupation), Roosevelts *Four Freedoms*,¹⁸ die *Atlantic Charter*, die Hull-Konzeptionen für die UNO, die Doktrinen von Präsidenten und Kabinettsmitgliedern und von Sicherheitsberatern, die Entwicklungen der Kriegsbilder nach 1945, vor allem beeinflusst durch die Atomwaffen und deren Einsatzdoktrinen (*Mutual Assured Destruction*, *Massive Retaliation* und *Flexible Response*), die Rolle der NATO, die technischen Fortschritte (Military Technological Revolution und Revolution of Military Affairs), die in Realisierung befindliche *Ballistic Missile Defense* und vieles mehr hatten Einfluss auf Politik, auf die Bündnispartner, auf die Doktrinen und das Umfeld der militärischen Planungen.

Geographische Lage und Beschaffenheit des nordamerikanischen Kontinents: Die Insel-lage Amerikas gilt als eine weitere strategisch relevant Komponente, welche das politische Denken beeinflusste und Amerika gegen Europa und europäische Ideologien einnahm. *Mission, Crusade*¹⁹, die *Frontier* (Eroberung des Westens der USA) und die *Mari-*

17 Die Theorie des „Domino“-Effektes – von RAND in den fünfziger Jahren erarbeitet – beschrieb einen Zustand, in welchem durch einen exogenen Anstoß gegen einen Staat, ausgelöst durch eine dominierende Macht, dieser Staat „zu Fall gebracht“ wird. Dieser Fall destabilisiert oder schüchtert auch andere Staaten in der Region so stark ein, dass auch diese Staaten – gemäß der Metapher der Dominosteine – fallen. Nach dem Vorbild in Europa („Ostblock“), sah man im Fall Vietnams und von Laos eine Entwicklung, die letztlich alle Staaten Südost-Asiens in das kommunistische Lager führen würde. Die USA meinten, nur aktive Gegenmaßnahmen könnten dies verhindern.

18 „We look forward to a world founded upon four essential human freedoms. The first is freedom of speech and expression--everywhere in the world. The second is freedom of every person to worship God in his own way-- everywhere in the world. The third is freedom from want . . . everywhere in the world. The fourth is freedom from fear . . . anywhere in the world.“ President Franklin D. Roosevelt, Message to Congress, January 6, 1941. Diese vier Freiheiten fanden sich bereits in der Aufklärung des 18. Jahrhunderts, in den Federalist Papers, bei Lincoln und in Wilsons 14 Punkten.

19 Zur Problematik von Crusade: Rhodes, Edward: The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda, Survival, Vol. 45, No. 1, Spring 2003, S. 143. Der Begriff ‚crusade‘ weicht im Englischen von der deutschen Bedeutung insofern ab, als er nichts mit dem europäischen Kreuzzuggedanken zu tun hat, sondern sich viel mehr auf das Umsetzen von Ideen mit Verve, Enthusiasmus und einem missionarischem Verhalten bezieht. Es ist jedoch nicht zu leugnen, dass unter der Regierung George W. Bush und der seine Politik beeinflussenden Gruppen der religiöse Aspekt im Kreuzzuggedanken Auftrieb erhielt.

time Strategy geprägt von Alfred Thayer Mahan (1840-1914)²⁰ hatten maßgeblichen Einfluss auf das strategische Denken aller Präsidenten seit Theodore Roosevelt. Bis heute findet auch noch das *Gegenküstenkonzept* von Nicholas Spykman Anwendung. Dies ist eine amerikanische Überlegung, die in europäischen Konzepten (ausgenommen in den Überlegungen Großbritanniens) aufgrund der geographischen Lage („Kontinentallage“) keinen Platz finden konnte.²¹

Letztlich kommt auch ein psychologischer Faktor zum Tragen: Die USA wurden – nimmt man die englischen Angriffe von 1812 und Pearl Harbor (1941) als Sonderfälle, praktisch nie auf dem eigenen Territorium attackiert. Die Insellage erforderte keinen hohen Verteidigungsaufwand. Pearl Harbor änderte dies grundlegend. In den Köpfen der Amerikaner ist dies tief verankert. Daraus hat man eine sehr niedrige Toleranzschwelle hinsichtlich möglicher Bedrohungen entwickelt. ‚9/11‘ hat diese Wahrnehmung noch verstärkt und die Bereitschaft erhöht, alle nur erdenklichen Maßnahmen zu ergreifen.²²

20 Vgl. Mahan, Alfred Thayer: *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, ohne Ort, 1890. Vgl. die sehr kompakte Zusammenfassung von Moran, Daniel: *Strategic Theory and the History of War*, in: Baylis, John/Wirtz, James/Cohen, Eliot/Gray, Colin: *Strategy in the Contemporary World* (Oxford University Press, Oxford, New York, 2003), S. 17-44, bes. S. 32-36.

21 Nicholas Spykman (1893-1943) empfahl 1944 (siehe Nicholas Spykman: *The Geography of Peace*. Harcourt & Brace, New York, 1944) Deutschland und Japan durch Umwandlung in Demokratien in den amerikanischen Herrschaftsbereich einzugliedern. Dagegen wehrte sich Frankreich (1945) und sprach sich vehement gegen jede Integration Deutschlands in welches System auch immer aus. Bereits etwa 50 Jahre zuvor empfahl Mahan (lehnte sich dabei an den Peloponnesischen Krieg an) Ähnliches, als er nach dem Krieg gegen die Philippinen 1898 die Errichtung von Stützpunkten in Japan verlangte, um Russlands Expansionismus einzudämmen. Aus diesem Blickwinkel ist auch die Gründung der NATO zu sehen. Für Washington bot sich die Möglichkeit, Europa, Deutschland und Japan militärisch ruhig zu stellen. Damit konnte Europa auch nicht mehr einseitig agieren. Spykman erkannte in seinen Arbeiten die Bedeutung der Geographie und territorialer Aspekte für geopolitische Überlegungen. Dabei stellte er den Zusammenhang zwischen der permanenten Topographie und den dynamischen Veränderungen in Machtzentren her. Vgl. Spykman, Nicholas: *The Geography of Peace*. Harcourt & Brace, New York, 1944, S. 6.

22 Vgl. Gordon, Philip H./Shapiro, Jeremy: *Allies at War. America, Europe, and the Crisis Over Iraq*, MacGraw-Hill: New York et al., 2004, S. 84-85.

Zusammenfassend lassen sich die politikbestimmenden Parameter wie folgt bestimmen:²³

- Der unerschütterliche Glaube, dass die USA die Verantwortung für die Verbreitung der individuellen Freiheit hätten. Dieses Prinzip lässt sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen und ist sowohl in der politischen Debatte als auch in der öffentlichen Meinung stark präsent. Individuelle Freiheit ist mit einem moralischen Anspruch darauf verbunden. Jene Regierungsform, die diese individuelle Freiheit garantiert, ist allen anderen Regierungsformen überlegen.²⁴
- Die Regierung hat als eine ihrer vordringlichen Aufgaben die Gewährleistung des Schutzes des Bürgers vor Bedrohungen von außen. Dieses Prinzip widerspricht dem Ersten in gewisser Weise, und hat eine moderierende Funktion im Rahmen von Interventionen. Interventionen finden nur dann statt, wenn sie klaren nationalen Interessen entsprechen. Damit hält man sich an John Adam's Bemerkung, „that America should not go abroad in search of monsters to destroy“²⁵ ebenso wie an George Washington's *Neutrality Proclamation*.

Aus diesen Rahmenparametern für das amerikanische politische System lässt sich erkennen, dass idealistische, liberale Vorstellungen mit machtpolitischen Elementen versetzt wurden. Realistische Argumente und liberale Ansätze werden, je nach nationalem Interesse, zu politischen Orientierungen. Es liegt also weder eine offensive noch eine defensive Haltung vor, sondern eine Konzeption, die von den nationalen

23 Vgl. Selden, Zachary: Neoconservatives and The American Mainstream, Policy Review, Apr/May 2004, 124, S. 30. Der Autor argumentiert weiter, dass in Europa viel eher Wert auf die soziale Harmonie in den Verfassungen gelegt wird, als auf die individuelle Freiheit. Dies ist ein grundsätzlicher Unterschied.

24 Aktuell gilt dies als eine der Begründungen für den Einsatz im Irak. Vgl.: President Outlines Steps to Help Iraq Achieve Democracy and Freedom. Remarks by the President on Iraq and the War on Terror. United States Army War College, Carlisle, PA, May 24, 2004: In dieser Rede ging Bush auf die Werte der Freiheit und Demokratie ein. Er argumentierte mit dem universellen Charakter dieser Werte und begründete damit den Einsatz der USA und den weiteren Verbleib der USA im Irak, bis ein Mindeststand an Freiheit und Demokratie erreicht sein wird.

25 Selden, Zachary: Neoconservatives and The American Mainstream, Policy Review, April/May 2004, 124, S. 33.

Interessen bestimmt wird.²⁶ Was auf den ersten Blick als Widerspruch erscheint, gilt in den USA als ‚politische Normalität‘ und folgt einem traditionellen Grundverständnis.²⁷ In dieses ist die Rolle der USA in der Welt eingebettet. Dabei bleibt unbeantwortet, ob die USA der Jahrhundertaufgabe gewachsen sind, eine neue internationale Ordnung im Alleingang zu schaffen.²⁸ Kreuzzugsimperative und liberale Ideen sind aus europäischer Sicht jedenfalls Widersprüche. Ähnliches gilt für den Weg, liberale Ideen per Ordnungsdekret durchzusetzen.²⁹

2.1.1 The National Security Strategy of the United States of America: Basis für ein Auseinanderdriften in der Transatlantischen Gemeinschaft?

2.1.1.1 Grundlegende Gedanken

Strategie hat in den USA eine jahrzehntelange Tradition, wenngleich die Papiere nicht immer als ‚Strategie‘ bezeichnet wurden. Bereits *Washington's Farewell Address* (1796) gilt als strategisches Papier. Die *Monroe-Declaration* (1823) und später *Doctrine* war jahrelang die Grundlage für die strategische Ausrichtung der USA. Sowohl nach dem Ersten als auch nach dem Zweiten Weltkrieg gab es immer wieder Reden von Präsidenten bzw. von diesen formulierte strategische Grundsatzpapiere, die als ‚Doctrine‘ bezeichnet

26 Vgl. Bacevitch, Andrew J.: *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Harvard University Press, Cambridge, MA, London, 2002, S. 87. Vgl. auch Huntington, Samuel P.: *Coping with the Lippman Gap*, *Foreign Affairs*, Nov. 1988, S. 453-477. Ähnlich: Barnett, Thomas P.M.: *The Pentagon's New Map*, G.P. Putnam's Sons, New York, 2004. Gaddis, John Lewis: *Surprise, Security, and the American Experience*, Harvard University Press, Cambridge, MA and London, 2004.

27 Auch wenn die ehemalige U.S.-Außenministerin Madeleine Albright meinte, dass der Kurs von Bush markant von der außenpolitischen Tradition der vergangenen fünfzig Jahre abweicht, sind Kontinuitäten unübersehbar. Vgl. Albright, Madeleine: *Bridges, Bombs, or Bluster?*, *Foreign Affairs*, September/October 2003: „... to depart, in fundamental ways, from the approach that has characterized U.S. foreign policy for more than half a century. Soon, reliance on alliance had been replaced by redemption through preemption; the shock of force trumped the hard work of diplomacy, and long-time relationships were redefined.“

28 American Century und Global Cop gelten in diesem Zusammenhang als Schlagworte. Aktuelle Entwicklungen lassen sich nachlesen bei: Gray, Colin: *The Sheriff: America's Defense of the New World Order*, University of Kentucky Press, Lexington KY, 2004.

29 Vgl. Rhodes, Edward: *The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda*, *Survival*, Vol. 45, No. 1, Spring 2003, S. 142-143.

wurden und auf die Politik der USA einen erheblichen Einfluss hatten (z. B. die Truman Doktrin, welche die Containment Politik mitbegründete, welche die amerikanische Position im den Kalten Krieg maßgeblich bestimmte).

Seit dem *Goldwater Nichols Defense Reorganization Act* (1986) verfasste das Weiße Haus in periodischen Abständen die *National Security Strategy of the United States*. Diese strategische Richtlinie stellt die Grundsatzposition der USA zu den aktuellen Problemen wie Bündnispolitik, Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Menschenrechten etc. dar. Es handelt sich dabei um Grundsatzanweisungen für die Administration, wobei in den einzelnen Ressorts wiederum eigene Detailpapiere erstellt werden. Diese Strategiepapiere waren auch für Europa richtungsweisend.

Die *National Security Strategy* befasst sich mit folgenden Fragen:

- Die geopolitische und strategische Lage der USA.
- National Interest.
- Die neuen Herausforderungen und Möglichkeiten, sie zu nützen bzw. zu bekämpfen: Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, demographische Entwicklungen, wirtschaftliche Ungleichgewichte als Grundlage für radikale Bewegungen, neueste technologische Entwicklungen und ihre Konsequenzen für Gesellschaft und Streitkräfte etc..
- Die wirtschaftliche und technologische Entwicklung der USA und ihrer größten Konkurrenten.
- Regionale Konflikte und Konfliktpotenziale.
- Streitkräfteentwicklung unter Berücksichtigung neuer Aufgaben (Defence Planning Guidance).

2.1.1.2 Haben sich nach dem 11. September 2001 die internationale Ordnung und damit die strategischen Anforderungen für die USA geändert?³⁰

Die Experten sind darüber uneinig, ob die internationale Ordnung nach dem 11. September 2001 grundlegend verändert wurde und das Ereignis eine Zäsur markiert oder aber ob sich verschiedene, schon vorher vorhandene Phänomene in einer neuen Kombination gezeigt haben.

Vieles hat sich vorab bereits durch Signale und Vor-Ereignisse angekündigt und war nicht so neu und grundlegend verschieden. So trat das Phänomen des globalen Terrorismus bereits Anfang der neunziger Jahre hervor.³¹ Nimmt man aufgrund der historischen Erfahrungen an, dass die USA strategisch auf Kontinuität setzen und verknüpft dies mit zahlreichen historischen Erfahrungen vor allem aus den neunziger Jahren, so ist kein grundlegender ‚Strategiewechsel‘ der USA vorhanden.³² Vielmehr ist von einer Kontinuität der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik seit Franklin Delano Roosevelt auszugehen, die in den Grundelementen gleich blieb und sich lediglich in Nuancen bzw. in der Rhetorik unterscheidet.³³ Der 11. September 2001 brachte daher keine grundlegende Änderung der Situation, sondern eine Akzentuierung, Forcierung und vor allem Dynamisierung.

³⁰ Vgl. Leffler, Melvyn P.: 9/11 and the past and future of American foreign policy, *International Affairs* 79, 5 (2003), S. 1045-1063. Zelikow, Philip: *The Transformation of National Security*, National Interest 71 (Spring 2003).

³¹ World Trade Center (1993), Oklahoma City (1995), Khobar Towers (1996), U.S.-Botschaften in Kenia und Tansania (1998), Aden-USS Cole (2000). Nach dem 11. September 2001 gab es in alphabetischer Reihenfolge folgende Anschläge: Bagdad, Bali, Casablanca, Djerba, Islamabad, Istanbul, Jerusalem, Karachi, Kerbala, Madrid, Mombasa, Nadjaf, Quetta, Riad und selbstverständlich New York und Washington. Dabei starben insgesamt etwa 30.000 Menschen.

³² So z. B. Ivo H. Daalder, *The End of Atlanticism*, *Survival*, vol 45, no. 2, Summer 2003, S. 147-166.

³³ Vgl. Melvyn P. Leffler: 9/11 and the past and future of American foreign policy, *International Affairs* 79, 5 (2003), S. 1050-1057.

2.1.1.3 Die Eckpfeiler der Strategie

„Our nation's cause has always been larger than the Nation's defense. We fight, as we always fight, for a just peace – a peace that favors liberty.³⁴“

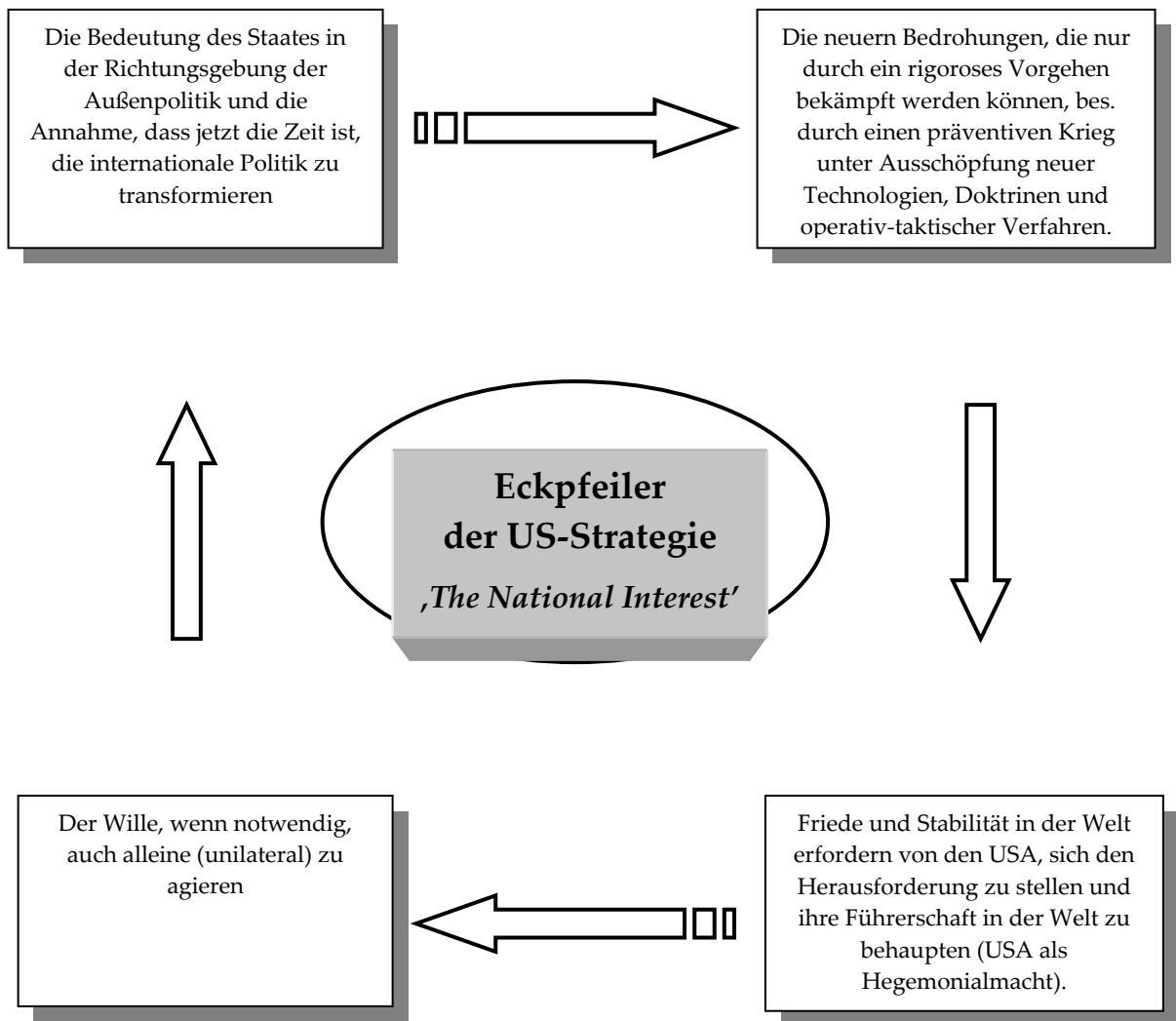
Die aktuelle Strategie (*National Security Strategy*, 17. September 2002) ist kein Einzelpapier, sondern besteht – anders als die früheren Publikationen unter diesem Titel – aus einer Sammlung von mehreren Reden des U.S.-Präsidenten im Zeitraum von September 2001 bis September 2002.³⁵

Im Mittelpunkt stehen Amerikas Grundwerte wie die Rechtsstaatlichkeit, die eingeschränkte Rolle des Staates, die Redefreiheit, Religionsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, Respekt der Frau (Geschlechtergleichstellung), religiöse und ethnische Toleranz und der Respekt von Privateigentum. Diese Prinzipien bestimmten im Wesentlichen alle vorangegangenen Strategien und bestimmen auch die aktuelle Strategie. Sie umfasst vier Pfeiler:³⁶

34 The National Security Strategy of the United States of America, 17 Sept 2002, S. 4.

35 <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021001-6.html>



2.1.1.4 Die inhaltlichen Schwerpunkte der U.S.-Sicherheitsstrategie³⁷

Die Kerninhalte der Strategie sind:

- *Einsatz für die Menschenwürde (human dignity):* Diese umfassen Rechtsstaatlichkeit, Beschränkung der absoluten Macht des Staates, Redefreiheit, Religionsfreiheit, Gleichberechtigung aller Menschen, Achtung von privatem Eigentum.
- *Stärkung der Bündnisse, um den globalen Terrorismus zu bekämpfen und Angriffen gegen die USA und ihre Freunde vorzubeugen:* Erste Priorität ist die Zerschlagung und Zerstörung global agierender Terrororganisationen und der Angriff auf ihre Führung, Kommandostrukturen, Kontrolle und Kommunikation, materielle Unterstützung und Finanzierung. Es gilt die Planungs- und Operationsfähigkeiten der Terroristen lahm zu legen. Regimewechsel wird als notwendig erachtet, weil verschiedene Regime (wie der Irak) seit jeher internationale Vereinbarungen missachten, ihre Nachbarn bedroht und angegriffen und ihre Staatsbürger unterdrückt, ermordet und gefoltert haben. Es gilt die Annahme, dass bei Gelingen ein Regimewechsels es zu einem positiven Dominoeffekt kommen kann (Ziel: Friede im Nahen Osten).
- *Gemeinsam mit anderen wird an der Entschärfung regionaler Konflikte gearbeitet:* Betroffene Länder müssen sich bei kritischen regionalen Konflikten aktiv darum bemühen, eine Eskalation zu vermeiden und menschliches Leid auf ein Minimum zu reduzieren. In einer zunehmend ineinander verwobenen Welt können regionale Krisen Bündnisse belasten und Rivalitäten zwischen Großmächten wieder aufleben lassen. Wenn Gewalt ausbricht und Staaten in ihren Grundfesten erschüttert werden, werden die Vereinigten Staaten mit

³⁷ Die offizielle deutsche Übersetzung ist derart unzureichend, dass eine eigene Übersetzung und Interpretationen eingearbeitet wurde (Anmerkung der Autorin).

Freunden und Partnern gemeinsam daran arbeiten, Leid zu mildern und die Stabilität wiederherzustellen. Man kann davon ausgehen, dass, wenn die USA hier nicht bereit sind, die Führungsrolle zu übernehmen, sich nichts zum Positiven wenden wird.

- *Feinde, welche die USA, ihre Verbündeten und Freunde mit Massenvernichtungswaffen bedrohen, sind abzuhalten:* Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Ende des Kalten Krieges hat das sicherheitspolitisches Umfeld für die USA eine grundlegende Veränderung erfahren. Von ‚Schurkenstaaten‘ und global agierenden Terroristen gehen neue Bedrohungen aus. Keine dieser aktuellen Bedrohungen kommt zwar der enormen Zerstörungskraft gleich, die seitens der Sowjetunion gegen die USA gerichtet war, aber das heutige Sicherheitsumfeld ist schwer fassbar und komplexer. Nichtsouveräne Akteure wie Terroristen können mit der klassischen Abschreckungsstrategie nicht in den Griff bekommen werden. Es gilt das alte Wort: *Si vis pacem, para bellum*.
- *Freie Märkte und freier Handel sollen eine neue Ära globalen Wirtschaftswachstums einleiten:* Dieser Punkt umfasst globale und regionale Initiativen und bilaterale Freihandelsabkommen. Damit verbleibt man im *Open Door* Ansatz, der nicht nur den Partnern, sondern vor allem den USA zugute kommen.
- *Ausweitung des Entwicklungsprozesses durch Öffnung von Gesellschaften und den Aufbau demokratischer Strukturen:* Das Ziel der Regierung Bush ist die Freisetzung des Produktivpotenzials von Menschen in allen Nationen. Anhaltendes Wachstum und Armutsverringerung sind ohne die richtige Politik auf nationaler Ebene unmöglich. Dort, wo Regierungen tatsächliche politische Richtungsänderungen vorgenommen haben, wird sich ein deutlich größeres Engagement in der Entwicklungshilfe zeigen. Die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer sollten sich ein ehrgeiziges und spezifisches Ziel setzen:

Im Laufe von zehn Jahren wird eine Verdopplung der Leistung der Volkswirtschaften in den ärmsten Ländern der Welt angestrebt.

- *Eine Agenda für die Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Machtzentren der Welt entwickeln:* Die Vereinigten Staaten werden ihre Strategien umsetzen, indem sie so breit wie möglich angelegte Koalitionen mit Staaten bilden, die willens und in der Lage sind, ein die Freiheit begünstigendes Kräftegleichgewicht zu fördern. Eine effektive Führungsrolle in einer Koalition erfordert klare Prioritäten, die Anerkennung anderer Interessen und stetige Konsultationen mit Partnern. Die Vereinigten Staaten können ohne die stetige Zusammenarbeit mit ihren Verbündeten und Freunden in Kanada und Europa wenig Veränderung in der Welt erreichen. Die Vereinigten Staaten werden ihre Strategien umsetzen, indem sie so breit wie möglich angelegte Koalitionen mit Staaten bilden, die willens und in der Lage sind, ein die Freiheit begünstigendes Kräftegleichgewicht zu fördern. Mit Russland bauen die USA bereits neue strategische Beziehungen auf. Die Vereinigten Staaten und Russland sind nicht länger strategische Gegner. Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und China sind ein wichtiger Bestandteil unserer Strategie zur Förderung einer stabilen, friedlichen und wohlhabenden asiatisch-pazifischen Region. Hier findet sich ein multilaterales Element, das aber im Willen und der Fähigkeit gewisse Einschränkungen erfährt, da es die USA sind, die feststellen, ob die potentiellen Partner entsprechen.
- Die amerikanischen Institutionen nationaler Sicherheit sind umzugestalten, um den Herausforderungen und Chancen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden: Es ist erforderlich, die Rolle amerikanischer Militärmacht zu betonen. Aufbau und Erhalt des Verteidigungssystems müssen den Herausforderungen ausreichend gewachsen sein. Die höchste Priorität hat die Verteidigung der Vereinigten Staaten. Die nachrichtendienstlichen Fähigkeiten müssen

umstrukturiert und neu aufgebaut werden, um mit den neuen Bedrohungen Schritt halten zu können. Diese Empfehlungen bzw. Forderungen wurden im Zuge der Hearings in der 9/11-Commission deutlich. Bei den Bemühungen zur Wahrnehmung der US-Sicherheitsverpflichtungen in der Welt und zum Schutz von Amerikanern werden notwendige Schritte unternommen werden, damit diese Aufgaben nicht durch Ermittlungen, Untersuchungen und Verfolgung durch den Internationalen Gerichtshof behindert werden, dessen Rechtsprechung sich nicht auf amerikanische Bürger erstreckt und den die USA auch nicht anerkennen. Die USA werden mittels multilateraler und bilateraler Abkommen mit anderen Nationen amerikanische Staatsbürger vor dem Internationalen Gerichtshof schützen und auf die Vermeidung von Komplikationen unserer militärischen Operationen und Kooperationen hinarbeiten. Es wird der *American Servicemembers Protection Act* zur Anwendung kommen, welcher den Schutz amerikanischer Soldaten und Beamter gewährleistet und fördert. Damit haben die USA deutlich mehr Freiheit im Vorgehen als jene Staaten, welche sich zum IGH bekennen.

Somit ergeben sich drei sehr generelle Aufgaben, die in der Strategie verankert sind:³⁸ *Defending the Peace – Preserving the Peace – Extending the Peace*. Dabei stehen drei Themenpaare einander gegenüber: *Freedom-Counterterrorism*; *Preemption-Deterrence*; *Coalitions-Institutions*. Sie sind in Amerikas Grundwerten wie die Rechtsstaatlichkeit, die eingeschränkte Rolle des Staates, die Redefreiheit, Religionsfreiheit, Gleichheit vor dem Gesetz, den Respekt der Frau (Geschlechtergleichstellung), religiöse und ethnische Toleranz und den Respekt von Privateigentum eingebettet. Diese Prinzipien bestimmten im Wesentlichen alle vorangegangenen Strategien und bestimmen auch die aktuelle Strategie.

38 Vgl. Daalder, Ivo/Lindsay James/Steinberg James B.: The Bush National Security Strategy: An Evaluation, Policy Brief 109, October 2002, www.brook.edu/comm/policybriefs/pb109.htm (Abfrage 30.3.2004).

3 Interpretationen und Schlussfolgerungen

Das Strategiepapier lässt sich nach verschiedensten Gesichtspunkten interpretieren. Im Folgenden wurden jene ausgewählt, wo die Kritik vor allem seitens europäischer Staaten am stärksten war.

Genereller Rahmen: Die Strategie ist vor dem Hintergrund der sich in der neunziger Jahren veränderten internationalen Ordnung, den Ereignissen von 9/11 und der besonderen Zusammensetzung der Regierung Bush zu interpretieren. Diese besondere Kombination hat zu einem Strategiepapier geführt, das durch einen teilweise aggressiven Verkauf der Ideen und dem *neo-conservative* Ton zu überzogenen Reaktionen führte und die Eigen- und Fremdwahrnehmung der USA veränderte. Gerade das Zurücktreten und auch Zurückdrängen liberaler und multilateraler Elemente wurde von einigen EU-Staaten kritisiert. In dieser Kritik wird nicht beachtet, dass es bereits unter Clinton eine Reihe von Elementen in *Engagement and Enlargement* aufnahm, die nun unter Bush fortgeschrieben und nuanciert wurden. Die Etikettierung ‚konservativ‘ bzw. ‚liberal‘ ist somit unzutreffend, da es sich um amerikanische Grundhaltungen handelt, die über dieser Etikettierung stehen.

Realer Hintergrund: In der Nationalen Sicherheitsstrategie werden zwei ‚neue Realitäten‘ deutlich: Den Terrorismus und die U.S.-Dominanz. Der Terrorismus hat letztlich ein Umdenken und die Notwendigkeit zu einer teilweise simplifizierenden, aber sehr exemplarischen Rhetorik erzwungen. Im Zentrum der meisten Allianzen zwischen den USA und ihren Verbündeten steht die konsequente und kompromisslose Bekämpfung des globalen Terrorismus. Die Annahme, dass seit den Anschlägen von Madrid am 11. März 2004 auch in Europa ein Umdenken Platz greifen könnte, weil man erstmals auf EU-Territorium von Terroranschlägen nach dem Muster islamischer Gruppierungen betroffen war, konnte noch nicht nachhaltig bestätigt werden. Vielmehr regiert nach wie vor die Angst, weil selbst Staaten, die sich dezidiert gegen den Krieg

im Irak gestellt haben, von Geiselnahmen und Tötungen betroffen sind. Die Konsequenzen fehlen nach wie vor – ein typisch europäisches Phänomen.

Theoretisch-ideologischer Rahmen: Die Strategie umfasst sowohl klassisch *liberalist-idealist* Elemente (z. B. dass es universalistische Werte gibt, für die es sich lohnt zu kämpfen, Werte, von denen die gesamte Welt profitieren kann), als auch klassisch *realist* Elemente (z. B. die scharfe Kategorisierung in Gut und Böse; die Bedrohungsannahmen; die Notwendigkeit zu kämpfen – gegebenenfalls auch alleine; das Recht auf Prävention und auch auf Präemption – damit verbunden eine stark unilaterale Ausrichtung; die Überhöhung nationaler Interessen etc.),³⁹ wobei der liberale Institutionalismus und der Multilateralismus relativ zur Ära Clinton in den Hintergrund getreten sind.⁴⁰ Diese Interpretation trifft besonders für die Einschätzung des Werts des Internationalen Rechts zu, welches ein Kernelement der *liberal Idealists* ist. Bush und seine Administration haben erkannt, dass das Internationale Recht für die heutigen Bedrohungen und Akteure in vielen Fällen inadäquat ist. Daraus hat man die Konsequenzen gezogen und sich verstärkt dem *Realist-Ansatz* zugewendet. Abschließend ist festzuhalten, dass die theoretische Etikettierung im Regelfall im Nachhinein durch die *Academic Community* und nicht beim Erarbeiten der Strategie erfolgt.

39 Vgl. Krauthammer, Charles: The Unipolar Era, *The National Interest*, 70 (Winter 2002/03), ohne Seitenangabe. Krauthammer, Charles: The New Unipolarism, Krauthammer, Charles: The Unipolar Moment Revisited, *National Interest* 70 (Winter 2002/03), S. 5-17. Kritisch gegenüberstellend z. B. Jentleson, Bruce W.: Tough Love Multilateralism, *Washington Quarterly*, Winter 2003/2004, S. 7-24. Krauthammer, Charles: Democratic Realism: An American Foreign Policy for A Unipolar World, The 2004 Irving Kristol Lecture, the American Enterprise Institute, Washington, DC. Kritisch und als Replik auf Krauthammer: Fukuyama, Francis: The Neoconservative Moment, *The National Interest*, Summer 2004, S. 57-68.

40 Zur Debatte der beiden großen Schulen im Rahmen der amerikanischen Außenpolitik: Liberale Institutionisten zielen auf eine Weltordnung ab, die, wie innerstaatliche Gesellschaften, durch Gesetze und Normen geregelt werden und nicht durch Menschen. Verträge („papers“) sind das Schlüsselement, um Frieden zu erreichen und zu erhalten. Realists hingegen betrachten dies als hoffnungslosen Utopismus. Der von Europa praktizierte Multilateralismus hat dem alten Kontinent Jahrzehnte von Krieg und Instabilität beschert. Sie führen eine Fülle von historischen Beispielen an, dass „Papier“ keine Basis für Frieden ist. Sicherheit, Stabilität und Frieden können nur über Macht erreicht werden. Zu Details der Schulendebatte und diverser Sub-Schulen vgl. Riemer, Andrea K.: *History of Political Thought*, Manuscript for The International University, Vienna, 2003.

Begrenzte Präemption: Mit der besonderen Situation für die USA nach 9/11 wird die begrenzte Präemption („limited preemption“) als *ultima ratio* gerechtfertigt – auch weil es sich beim Terrorismus um ein globales Interesse handelt und nicht um ein ausschließlich amerikanisches nationales Interesse.⁴¹ Aus der begrenzten Präemption lässt sich auch die Notwendigkeit zum ebenso begrenzten Unilateralismus ableiten. Derjenige, welcher die Last tragen muss, hat auch das Recht, sich vorab zu wehren (präventiv/präemptiv). Wesentlich bei der Interpretation des Präemptionspassus ist die exakte Leseweise des Papiers.

U.S.-Außenminister Colin L. Powell betont in seinem Beitrag *„A Strategy of Partnerships“* in der Fachzeitschrift *Foreign Affairs* im Januar 2004 mehrfach, dass man von einer „limited preemption“ als *ultima ratio* ausgeht und keinesfalls die Präemption zum allgemeinen Vorgehensprinzip erheben möchte: „The United States' National Security Strategy does commit us to preemption under certain limited circumstances. We stand by that judgment, the novelty of which lies less in its substance than in its explicitness. But our strategy is not defined by preemption. Above all, the president's strategy is one of partnerships that strongly affirms the vital role of NATO and other U.S. alliances -- including the UN.“

New Unilateralism – die USA als Hegemon: Wesentlich als begleitende Maßnahme für die begrenzte Präemption ist die Art des Vorgehens. Man geht nicht grundsätzlich alleine vor und agiert ohne Rücksicht auf andere, sondern man geht unilateral vor, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Man kann vor allem im politisch-militärischen Bereich von einem ‘new unilateralism’ sprechen, der sich vom klassischen *Realism* abgrenzt. Besonders Charles Krauthammer setzt sich für diesen Weg ein.

41 Eine der tiefendsten Definitionen mit einer rechtlichen Argumentation zur Präemption findet man bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als der damalige U.S.-Außenminister Elihu Root (1911) festhielt, dass „the right of every sovereign state to protect itself by preventing a condition of affairs in which it will be too late to protect itself.“ Gray, Colin: *Maintaining Effective Deterrence*, Publication of the Strategic Studies Institute, Carlisle, PA, 2003, S. 8. Vgl. weiters Brodie, Bernard: *Strategy in the Missile Age*, Princeton, NJ.: Princeton University Press 1959, S. 241-248.

Krauthammer meint, dass Amerikas Überlegenheit zur Unipolarität beiträgt. Kein anderer Spieler kann zurzeit mit den USA konkurrieren. Dieser Trend zeichnete sich bereits unmittelbar nach dem Zerfall des bipolaren Systems ab und erhielt durch die Ereignisse von 9/11 einen weiteren Schub, wohl auch, weil die EU mit der Erweiterung befasst war, ‚nach innen blickte‘ und die Sozialausgaben immer mehr die Rüstungsausgaben beschneiden; Russland hat innenpolitische und ökonomische Schwächen und kommt mit seiner instabilen Peripherie nicht zurende; Chinas Wirtschaft wuchs zwar, liegt aber nach wie vor Jahrzehnte hinter den USA zurück. Die Asymmetrie wurde nach 9/11 noch deutlicher sichtbar. So wurde der Ausbau der hegemonialen Rolle der USA auch durch die Schwächen der anderen Spieler am geopolitischen Schachbrett erleichtert.⁴² Die aktuelle amerikanische Außenpolitik ist eine Kombination aus Macht-

42 Damit im Zusammenhang steht die oft geäußerte These einiger namhafter Autoren, die USA dominierten das internationale System in einer Art, sodass sie nach 1990 ein „Empire“ errichtet hätten, das ein Produkt der Politik seit 1945 sei und sich aus den Faktoren politischer und militärische Macht, ökonomischer Präsenz und Kulturexport manifestiert, aber auch durch eine zunehmende Militarisierung der Außenpolitik, um das „Imperium“ zu schützen. Vgl. z. B. Bender, Peter: *America: The New Roman Empire?*, *Orbis*, Winter 2003, S. 145-159. Brzezinski, Zbigniew, *Hegemonic Quicksand*, *The National Interest*, Winter 2003/2004. Boot, Max: *The Case for an American Empire*, *Weekly Standard*, Oct. 15, 2001 (im Übrigen wenige Wochen nach den Anschlägen von 9/11!). Boot, Max: *Washington Needs a Colonial Office*, *Financial Times*, July 3, 2003. Chace, James: *Imperial America and the Common Interest*, *World Policy Journal*, Vol. XIX, No. 1., Spring 2002, S. 1-9. Cox, Michael, Dunne, Tim, Booth, Ken: *Empires, Systems and States: Great Transformations in International Politics*, *Review of International Studies* (2001), 27, S. 1-15. Danchev, Alex: *Greeks and Romans: Anglo-American Relations After 9/11*, *The RUSI Journal*, 2/03, S. S. 16-19. Ferguson, Niall: *Hegemony or Empire?*, *Foreign Affairs*, September/October 2003. Jervis, Robert: *The Compulsive Empire*, *Foreign Policy*, July/August 2003, S. 83-87. Kristol, William: *Interdicting North Korea*, *Wall Street Journal*, Apr. 28, 2003, S. A12 (‘We need to err on the side of being strong. And if people want to say we’re an imperial power, fine.’). Layne, Christopher: *America as European Hegemon*, *The National Interest*, Summer 2003, S. 17-29. Nye, Joseph: *America’s Power - By Invitation*, *The Economist*, Mar. 21, 2002. Owen, John M.: *Why American Hegemony is Here To Stay*, <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER> (Diskussionsplattform der Friedrich Ebert Stiftung zum Thema „Pax Americana or International Rule of Law? Europe’s Options in World Politics“, Abfrage vom 24. Februar 2004). Rosen, Stephen Peter: *An Empire, if you can keep it*, *The National Interest*, Spring 2003. Ryn, Claes G.: *The Ideology of American Empire*, *Orbis*, Summer 2003, S. 383-397. Walker, Martin: *Bush’s Choice: Athens or Sparta*, *World Policy Journal*, Vol. XVIII, No. 2., Summer 2001. Rhodes, Edward: *The Imperial Logic of Bush’s Liberal Agenda*, *Survival*, Vol. 45, No. 1, Spring 2003, S. 131-154. Rosen, Stephen Peter: *An empire, if you can keep it*, *The National Interest*, Spring 2003. Bacevich, Andrew: *The Imperial Tense. Prospects and Problems of American Empire*, Ivan R. Dee, Chicago, IL, 2003. Ferguson, Niall: *Colossus. The Price of America’s Empire*, The Penguin Press, New York 2004.

politik, politischer Prävention, begrenzter, militärischer Präemption als *ultima ratio* und typisch amerikanischen Werten, wobei die Rhetorik deutlich schärfer ist als unter Clinton's Präsidentschaft.⁴³ Dies ist in der Strategie und im Verkauf derselben klar verankert. Letztlich muss anerkannt werden, dass jeder Staat, wenn er sich existentiell bedroht fühlt und Fakten dies belegen, *in extremis* sich militärisch wehren wird. Die Umsetzung dieser Entscheidung erfolgt im Regelfall unilateral und dieser Umstand ist daher nichts Neues.⁴⁴

Das präemptiv-unilaterale Maßnahmenbündel: Folgende Maßnahmen werden zur Anwendung kommen: Pro-aktive Bestrebungen zur Nichtverbreitung; verstärkte Bemühungen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, um ‚Schurkenstaaten‘ und Terroristen abzuhalten, sich dafür notwendige Materialien, Technologien und Expertise zu beschaffen; effektives Folgenmanagement zur Reaktion auf die Auswirkungen eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen, sei es durch Terroristen oder feindliche Staaten. Option auf präemptive Handlungen. Kurz: „Bevor eine Gefährdung

US-Präsident George W. Bush stellte jedoch während seiner Rede zur Lage der Nation am 20.1.2004 klar: „America is a nation with a mission, and that mission comes from our most basic beliefs. We have no desire to dominate, no ambitions of empire.“ Aus: The White House, President George W. Bush, State of the Union Address, United States Capitol, Washington D.C., January 20, 2004, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01>. Die in die USA, aber auch in Europa teilweise sehr kontroversiell geführte ‚Empire-Debatte‘ wurde mit diesem Statement eher provoziert, man könnte auch sagen - stimuliert; somit wurde auch ein nicht unwesentlicher Beitrag zur Formung der amerikanischen Eigen- und Fremdwahrnehmung geleistet. So wird deutlich, dass politische Fakten und Worte nicht immer korrespondieren, dass Eigen-, Fremd- und Reziprokwahrnehmung zum Empire naturgemäß divergieren und nicht objektiv festlegbar sind.

43 Leffler, Melvyn P.: 9/11 and the past and future of American foreign policy, *International Affairs* 79, 5 (2003), p. 1062.

Die akademische Etikettierung von Strategien findet im Regelfall nicht im Kreis politischer Entscheidungsträger statt (eventuell mit Ausnahme von Henry Kissinger, John Schlesinger und Zbigniew Brzezinski), sondern im wissenschaftlichen Diskurs; dies gilt auch für die Nationale Sicherheitsstrategie.

44 Vgl. Slocombe, Walter B.: Force, Pre-emption and Legitimacy, *Survival*, vol 45, no. 1, Spring 2003, S. 117-130. Snyder, Robert S.: The Myth of Preemption: More Than a War against Iraq, *Orbis*, 4/2003, pp. 653-660.

im strategisch bedeutenden Umfeld einen bestimmten Grad erreichen oder überschreiten konnte, war sie zu reduzieren!⁴⁵

Es lässt sich somit schlussfolgern, dass die Nationale Sicherheitsstrategie auch geopolitische Implikationen hat.⁴⁶ Sie ist eine einseitig ausgesprochene Leitlinie (keine Doktrin im vorliegenden Verständnis), die auf den nationalen Interessen aufbaut und diese auf die globale Ebene anhebt und territorial entgrenzt. Somit wurde das Sicherheitsinteresse zum obersten nationalen, und gleichzeitig globalen Interesse erhoben, um eine Wiederholung der Ereignisse des 11. Septembers 2001 zu vermeiden. Dies rechtfertigt Eingriffe in die Souveränität anderer Staaten und gegebenenfalls auch einen Regimewechsel in solchen. Diese Rechtfertigung gilt besonders dann, wenn globale Ziele damit verfolgt werden („new unilateralism“). Um auch in der Öffentlichkeit und bei den Medien die entsprechende Unterstützung zu haben, müssen die relevanten Kategorien einfach verpackt werden. Die Differenzierung nach dem manichäischen Weltbild in ‚Gut und Böse‘ entspricht dieser Anforderung. Die Rechtfertigung des politischen Anspruchs erfolgt mit dem Hinweis auf ein besseres, weil demokratisches System; auf höhere Werte wie Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit; auf die Sicherheit nationaler, vitaler Interessen wie den Zugang zu strategischen Ressourcen; auf moralische Prinzipien. Dabei ist zu beachten, dass die hegemoniale Dominanz nur solange aufrecht zu erhalten sein wird, als die umfassenden Machtressourcen vorhanden sind. Die Nationale Sicherheitsstrategie steckt Einflusszonen ab, die bereits in den achtziger Jahren als solche seitens der USA definiert wurden. Bereits 1997 wurden im „Project for the New American Century“ außenpolitische Leitlinien vorgegeben, die eine Erhöhung des Verteidigungsetats, die Stärkung der Verbindungen mit demokratischen Verbündeten, das konsequente Eintreten für politische und wirtschaftliche Freiheit und die Ak-

45 Pleiner, Horst: Militärstrategie im Wandel?, Österreichische Militärische Zeitschrift, 6/2003, S. 699-710, bes. S. 705.

46 Vgl. Pfetsch, Frank R.: Geopolitische Implikationen der „Neuen Weltordnung“, Petermanns Geographische Mitteilungen, 148, 2004/2, S. 8-11.

zeptanz der Verantwortung der USA vorsahen. Bush erweiterte diese Leitlinien um die Präventivkomponente und die demokratische Transformation des Nahen und Mittleren Ostens.

So bleibt die Strategie ein Papier, das auf Bewährtem bzw. Bekanntem aufbaut und sich den neuen Realitäten anpasst bzw. manches, insbesondere den Kampf gegen den globalen Terrorismus, stärker als bisher zentriert und alle anderen Maßnahmen um diese Bedrohung gruppiert.

4 Die Europäische Sicherheitsstrategie⁴⁷

4.1 Der politisch-historische Rahmen für die Europäische Sicherheitsstrategie

Die Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom wurden nach dem Zweiten Weltkrieg als Friedensprojekt gegründet, im Vordergrund stand zunächst die wirtschaftliche Integration der Mitgliedstaaten. Die politische Komponente der europäischen Integration war in den ersten 40 Jahren deutlich schwächer ausgeprägt. Ferner existier(t)en zwischen den Mitgliedstaaten stets unterschiedliche nationale Interessen und Allianzen.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion verfolgten Frankreichs Präsident Francois Mitterrand und Deutschlands Bundeskanzler Helmut Kohl eine politische und wirtschaftliche Stärkung der Europäischen Gemeinschaften. Auslöser für diese bedeutenden Schritte waren die Militäration der Vereinten Nationen – angeführt durch die

⁴⁷ Der Abschnitt zur Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wurde von Gunther Hauser verfasst. Die ESS ist abrufbar über: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf>

USA – gegen die irakischen Besatzungstruppen in Kuwait und der Beginn der Sezessionskriege im ehemaligen Jugoslawien 1990/91. Beim Europäischen Rat von Rom (14./15.12.1990) wurde in der Folge die Regierungskonferenz zur Schaffung einer Europäischen Politischen Union eröffnet. Parallel dazu erfolgte in Rom auch die Eröffnung einer zweiten Regierungskonferenz zur Etablierung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, als deren Ziel die Einführung einer gemeinsamen Währungsstand.⁴⁸ Mit diesen Zielen erfolgte die Gründung der Europäischen Union mit dem EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Maastricht, der am 7.2.1992 unterzeichnet wurde und am 1.11.1993 in Kraft trat. Bereits nach dem Zusammenbruch der Sowjetsysteme in Mittel- und Osteuropa waren sich die EU-Staats- und Regierungschef einig, aus Stabilitätsgründen die ehemaligen kommunistischen Staaten in die europäischen Politik- und Wirtschaftsstrukturen zu integrieren. Dazu wurden Programme wie PHARE⁴⁹ und TACIS⁵⁰ ins Leben gerufen. Die NATO begann parallel dazu, ab 1990 die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sicherheitspolitisch in die euro-atlantischen Strukturen zu integrieren – im Rahmen der 1994 gegründeten Partnerschaft für den Frieden (*Partnership for Peace* – PfP).

Die Sezessionskriege im ehemaligen Jugoslawien hatten verdeutlicht, dass die EU-Staaten nicht imstande sind, derartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen im Rahmen der durch den Vertrag von Maastricht eingeführten Gemeinsamen Außen-

48 Vgl. Gunther Hauser, Die Sicherheit Europas im Wandel transatlantischer Beziehungen, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2004, 41f.

49 PHARE wurde bereits 1989 geschaffen, um zunächst Polen und Ungarn politisch-wirtschaftlich zu unterstützen. In den frühen neunziger Jahren erfolgte die Ausdehnung von PHARE auf alle beitragswilligen Länder Mittel- und Osteuropas (ausgenommen Belarus, die Ukraine und Russland). PHARE. Am PHARE-Programm nahmen 2004 die acht neuen Mitgliedstaaten der EU – Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn – teil sowie die Beitrittskandidatenländer Bulgarien und Rumänien.

50 TACIS entstand 1991 und gilt für folgende Länder Osteuropas und Zentralasiens: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan. Die Mongolei nahm zwischen 1991 und 2003 am TACIS-Programm teil, erhielt jedoch mittlerweile ein eigenes Programm (ALA).

und Sicherheitspolitik (GASP) wirksam entgegenzutreten. Die EU ist weiterhin bei der Bewältigung solcher Krisen auf die militärische Unterstützung der USA angewiesen.

Im nicht-militärischen Bereich konnte sich Europa mittlerweile von den USA emanzipieren. So leitet seit 1.1.2003 die EU die Polizeimission (*EU Police Mission - EUPM*) in Bosnien-Herzegowina⁵¹ und seit 15.12.2003 den Polizeieinsatz (Operation *Proxima*) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (FYROM). Die EU leitete im Jahr 2003 auch erstmals militärische Einsätze, so zwischen 31.3. und 15.12. in Mazedonien/FYROM (Operation *Concordia*) und zum ersten Mal auch außerhalb Europas in der nordostkongolesischen Provinz Ituri (Operation *Artemis*, 5.7.-1.9.). Während die Operation *Artemis* – insgesamt nahmen daran 350 Soldaten aus 13 EU- und 14 Nicht-EU-Staaten teil – auf der Grundlage der NATO-EU-Dauervereinbarungen vom 14.3.2003 (*NATO-EU Agreement on the Security of Information*) mit Unterstützung der Planung und Logistikkapazitäten der NATO geführt wurde, fand der Einsatz der 1.800 Soldaten umfassenden EU-Operation in Ituri⁵², bei dem es vor allem um den Schutz der Hilfskräfte internationaler Organisationen ging, ohne NATO-Unterstützung statt. Frankreich leitete den ersten EU-Einsatz in Afrika. Mit 31.12.2004 übernahm die EU von der NATO die 7.000 Soldaten umfassende SFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina (Operation *Althea*). Die Übergabe der SFOR an die EU wurde auf dem NATO-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Istanbul Ende Juni 2004 beschlossen.

51 Diese EUPM wurde seitens der EU von der *International Police Task Force* der Vereinten Nationen übernommen. Ziel der EUPM ist es, in Übereinstimmung mit dem Paris/Dayton-Abkommen den demokratischen Rechtsprozess zur Einhaltung zu verhelfen und zu überwachen – vor allem im Hinblick auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption. An der EUPM beteiligen sich - bis 2006 – an die 500 Polizisten aus mehr als 30 Ländern.

52 Die Operation *Artemis* war seitens der UNO durch die Sicherheitsratsresolution 1483 mandatiert. Der offizielle Beschluss zum Kongo-Einsatz (Gemeinsame Aktion des Rates vom 5.6.2003) erfolgte im Rahmen des Justiz- und Innenministertreffens in Luxemburg am 5.6.2003, einen Tag später trafen bereits die ersten französischen Soldaten im Kongo ein. Frankreich stellte den größten Teil der EU-Friedenstruppen. *Artemis* wurde mit 1.9.2003 beendet und das Kommando an die Ituri-Brigade der Vereinten Nationen unter der Führung von Bangladesch übertragen.

Im Jahr 2003 wurden mit der Krise um die Vorgehensweise gegen das Regime von Saddam Hussein die unterschiedlichen Auffassungen der EU-Staaten deutlich, wie mit einer derartigen Krise umgegangen werden soll. Die Union konnte sich im *Statement on Iraq* vom 20.3.2003 diesbezüglich auf keine gemeinsame Position und Strategie einigen. US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld teilte Europa in „alt“ und „neu“ ein, wobei er mit dem „neuen Europa“ vor allem jene Staaten Mittel- und Osteuropas bezeichnete, die den U.S.-Kurs gegen Saddam Hussein und somit einen nicht UNO-mandatierten Krieg gegen den Irak befürworteten. Die Länder, die diesen Kurs unterstützten, wurden bereits am 12.3.1999 – wie Polen, die Tschechische Republik und Ungarn – bzw. am 29.3.2004 in die NATO aufgenommen. Letztere sind Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien. Diese größte Erweiterung in der Geschichte der NATO erfolgte fast parallel mit der größten Erweiterung der Geschichte der Europäischen Union. Am 1.5.2004 wurden folgende zehn mittel- und osteuropäische Staaten Mitglieder der Union: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern. Die Erweiterungen der EU und der NATO verliefen *Hand in Hand*, dennoch waren im Vorfeld der Erweiterungen und danach sowohl die „alten“ als auch die „neuen“ EU- und NATO-Mitgliedstaaten in der Irak-Frage gespalten.

Die U.S.-Administration unter Präsident George W. Bush führte mit europäischen Verbündeten einen völkerrechtswidrigen Krieg gegen das Regime von Saddam Hussein an. Es ging vor allem darum, von der U.S.-Administration vermutete Arsenale von Massenvernichtungswaffen im Irak zu beseitigen, diesem Vorwurf fehlte jedoch jede sachliche Grundlage. Saddam Hussein und sein Regime begangen aus Sicht der U.S.-Regierung „im Lichte des 11.9.2001“ ein „Verbrechen gegen die amerikanische Sicherheit.“⁵³ Um die USA formierte sich eine Koalition der Willigen und Fähigen –

53 Vgl. dazu: Gunther Hauser, Die Sicherheit Europas im Wandel transatlantischer Beziehungen, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 5/2004, S. 113ff.

nach dem Motto des amerikanischen Verteidigungsministers Rumsfeld: „The mission determines the coalition.“ Aus Frankreich war in diesem Zusammenhang der Vergleich der USA mit einer „Hypermacht“ zu vernehmen, die entschlossen ist, auch allein gegen (mögliche) Bedrohungen für die amerikanische Sicherheit zu handeln. Mit zunehmenden hohen Verlusten nach der offiziellen Verkündung der Beendigung der größeren Kampfhandlungen im Irak durch Präsident George W. Bush am 1.5.2003 hatten ab August 2003 die USA versucht, mittels der Vereinten Nationen ihr Handeln im Nachhinein zu legitimieren. Mit der UNO-Resolution 1483 waren die Besatzungsmächte beauftragt, multinationale Streitkräfte (*multinational forces* – MNF) zu führen mit dem Ziel, die Stabilität im Irak wiederherzustellen. Es sollte noch bis 8.6.2004 dauern, bis sich die internationale Staatengemeinschaft mit der UNO-Sicherheitsratsresolution 1546 auf einen politischen Fahrplan einigte⁵⁴. Die Resolution 1546 schreibt den Rahmen für eine Nachkriegsordnung fest und den Fahrplan für den Übergang zu demokratischen Verhältnissen. Mit spätestens 31.12.2005 soll auf Grundlage einer neuen irakischen Verfassung eine demokratische Regierung gewählt werden. Wenn dieser Prozess abgeschlossen ist (geplant ist Anfang 2006), sollen die Koalitionstruppen den Irak verlassen. Die Abstimmung über die Resolution 1546 fand auf Druck der USA unmittelbar vor dem Beginn des G-8-Gipfels in Sea Island (Georgia) statt: „The nations of the G8 are united in our desire to help bring stability and democracy to Iraq.“⁵⁵ Am 26.6.2004 unterstrichen in der Folge die EU und die USA während ihres Gipfels auf dem Schloss Dromoland/Irland ein gemeinsames Vorgehen im Irak wie folgt: „The European Union and the United States share a common commitment in our support for the Iraqi people and the fully sovereign Iraqi Interim Government as they build a free, secure, democratic, unified and prosperous country, at peace with itself, its neighbours and with the wider

54 Die Grundlage dazu bildete der Resolutionsentwurf, der von den USA, Großbritannien und Rumänien eingebracht wurde. Vgl. dazu: United Nations Security Council: Romania, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution S/2004/460, 7.6.2004.

world. Iraq needs and deserves the strong support of the international community to realise its potential.”⁵⁶ Die Machtübergabe an die irakische Interimsregierung Iyad Allawi erfolgte – aus Sicherheitsgründen – bereits zwei Tage vor dem zuvor vereinbarten Termin am 30.6.2004. Während des NATO-Gipfels von Istanbul einigten sich am 28.6.2004 die Staats- und Regierungschefs der Nordatlantischen Allianz – aufgrund eines Ersuchens des irakischen Premierministers Allawi – die Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte inner- und außerhalb des Irak zu koordinieren. Zudem unterstützt die NATO das Land Polen, das mit dem Ende der großen Kampfhandlungen im Irak die militärische Leitung von Provinzen südlich der Hauptstadt Bagdad übernahm, mit logistischen und planerischen Kapazitäten.

4.2 Umfassende Sicherheit – gemeinsam mit den USA

Die europäischen Dissonanzen während der Irak-Krise haben gezeigt, „dass eine kohärente Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur Aussicht auf Erfolg hat, wenn ihr ein gemeinsames strategisches Konzept zugrunde liegt.“⁵⁷ Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, hatte am 20.6.2003 deshalb beim Europäischen Rat in Porto Carras/Thessaloniki den Textentwurf der EU-Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vorgelegt, der seitens der EU-Staats- und Regierungschefs positiv aufgenommen wurde. Ziel dieser Strategie ist es, dafür zu „sorgen, dass unser politisches Projekt dem neuen internationalen strategischen Umfeld gerecht wird“.⁵⁸ Mit der Ausarbeitung der Sicherheitsstrategie unternimmt die EU den Versuch, eine gemeinsame Basis für ihr Selbstverständnis als

55 The White House, Press Conference of the President After G8 Summit, International Media Center, Savannah, Georgia, 10.6.2004.

56 EU-U.S. Declaration of Support for the People of Iraq, Dromoland Castle, 26 June 2004.

57 Vgl. dazu auch: Patrick Fitschen, Europas strategische Antwort auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA, Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.7.2003, S. 2.

strategischer Akteur in der internationalen Politik zu definieren. „Es geht darum, die unterschiedlichen Auffassungen, die es in der EU über globale Ordnungspolitik im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg gegeben hat, zuzudecken. Es sollen gemeinsame Positionen dargelegt werden – soweit dies eben möglich ist. Die Sicherheitsstrategie bedeutet auch den Verzicht auf den (wenig sinnvollen) Versuch einer europäischen Identitätsfindung als Abgrenzung zu den USA.⁵⁹“

4.3 Die inhaltlichen Schwerpunkte der EU-Sicherheitsstrategie

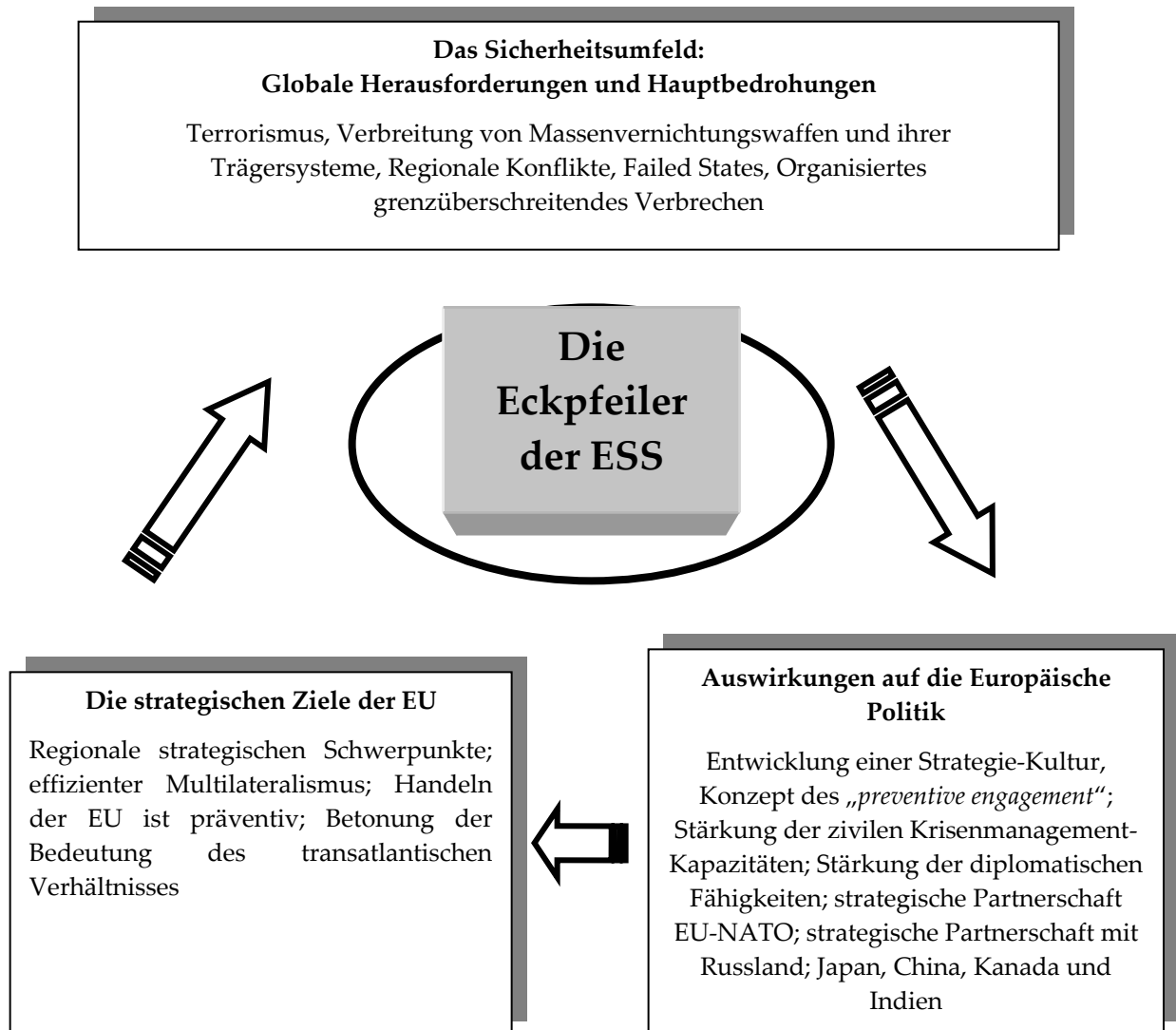
Die Arbeiten an der EU-Sicherheitsstrategie waren Ende November 2003 weitgehend abgeschlossen.⁶⁰ Nach gründlichen Konsultationen mit den EU-Mitgliedstaaten, drei Fachseminaren mit Wissenschaftlern und der Sichtung von Beiträgen auch aus Staaten, die der Union nicht angehören, lag zu diesem Zeitpunkt ein fertiger Text einer EU-Sicherheitsstrategie vor.⁶¹ Die am 12.12.2003 beim Gipfel des Europäischen Rates unter italienischem Vorsitz beschlossene EU-Sicherheitsstrategie unterscheidet sich teilweise (lediglich in Nuancen) von jenem Text, den Javier Solana beim Europäischen Rat im Juni 2003 vorgelegt hatte. In der Finalfassung wich jedoch die Möglichkeit zum Einsatz präemptiver Mittel – wie zuvor im Entwurf der Sicherheitsstrategie im Juni 2003 noch enthalten – dem präventiven Engagement.

Die EU-Strategie gliedert sich in drei, zusammenhängende und sich gegenseitig beeinflussende Kapitel, die, wie folgt, analysiert und diskutiert werden:

58 Solana, Javier: Die EU-Sicherheitsstrategie – Auswirkungen für die Rolle Europas in einer sich ändernden Welt, Berlin, 12.11.2003, S0230/03.

59 Reiter, Erich: Die Europäische Sicherheitsstrategie, http://www.europaeische-sicherheit.de/Rel/2003_10, abgerufen am 17.12.2003 um 18:02 Uhr.

60 Vgl. EU-Strategie weitgehend fertig, „Frühere Konflikts-Prävention“/Begriff der Präemption gestrichen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.2003, S. 2.



4.3.1 Das Sicherheitsumfeld: Globale Herausforderungen und Hauptbedrohungen

Interne und externe Sicherheitsaspekte sind voneinander nicht mehr zu trennen, „größere Angriffe gegen Mitgliedstaaten sind nunmehr unwahrscheinlich geworden“. Im ersten Abschnitt beschreibt die Sicherheitsstrategie die globalen Herausforderungen der Gegenwart und identifiziert fünf Hauptbedrohungen:

- Terrorismus, als „strategische Bedrohung für Gesamteuropa“. Der moderne, globale Terrorismus zielt auf die Erwirkung des größtmöglichen politisch-wirtschaftlichen Schadens mit Symbolwirkung, ist international organisiert, anti-westlich orientiert, gruppiert sich je nach Operation und löst sich innerhalb dieser Gruppen wieder auf, meidet moderne Fernmeldetechnologien. Finanziert und unterstützt wird der Terrorismus von nicht-staatlichen Akteuren. Drogenhandel, Menschenhandel, Schlepperwesen und der Zigarettenschmuggel bilden unter anderem die finanzielle Basis für das organisierte Verbrechen und in weiterer Folge für den Terrorismus.⁶² „Europa ist sowohl Ziel als auch Stützpunkt dieses Terrorismus: Europäische Länder waren und sind Anschlagziele. ... An einer konzertierten Aktion Europas führt kein Weg vorbei.“
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme als „die potenziell größte Bedrohung für unsere Sicherheit“. Terroristische Gruppierungen können „in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Sollte dies eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, einen Schaden anzurichten, der eine Größenordnung erreicht, die bislang nur für Staaten und Armeen vorstellbar war.“ Gegen die Verbreitung von

62 Vgl. dazu auch: Gunther Hauser, Sicherheitspolitik und Völkerrecht, Verlag Peter Lang, Frankfurt/Main 2004, 293-309, insbesondere S. 293-298.

Massenvernichtungswaffen wurde am 12.12.2003 in Brüssel auch die EU-Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen beschlossen.

- Regionale Konflikte, die zu Extremismus, Terrorismus und den Zusammenbruch von Staaten führen können sowie „der organisierten Kriminalität Vorschub“ leisten.
- Scheiternde (*failing*) oder gescheiterte Staaten (*failed states*): Vor allem in den neunziger Jahren kam es in einer Reihe von Staaten zu Entwicklungen, im Zuge deren die legitimierte Staatsführung aufgrund von Defiziten in der sozio-politischen und ökonomischen Kohärenz an Gewicht und Einfluss verlor. „Schlechte Staatsführung, d.h. Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht sowie zivile Konflikte zersetzen Staaten von innen heraus.“ Diese Entitäten (*failing, failed, dysfunct states*) gelten als mögliche Häfen für den globalen Terrorismus.
- Organisiertes grenzüberschreitendes Verbrechen wie Drogen, illegaler Menschen-, Frauen- und Waffenhandel - in Verbindung zu terroristischen Bewegungen finden besonders in *failing* oder *failed states* Möglichkeiten vor, die sich letztlich gegen Europa und andere Spieler negativ auswirken. „Bei einer Summierung dieser verschiedenen Elemente – extrem gewaltbereite Terroristen, Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Schwächung staatlicher Systeme und Privatisierung der Gewalt – ist es durchaus vorstellbar, dass Europa einer sehr ernsten Bedrohung ausgesetzt sein könnte.“

4.3.2 Die strategischen Ziele der EU

Der zweite Abschnitt beginnt mit der Feststellung, dass die neuen *Bedrohungen* „dynamischer Art“ seien und „die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen“ wird. Die Risiken der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen nähmen zu, terroristische

Netzwerke könnten immer gefährlicher werden. Deshalb müsse die EU bereit sein zu handeln, bevor eine Krise ausbricht: „Konflikt-Prävention und Bedrohungs-Prävention können nicht früh genug beginnen.“ Im Gegensatz zu den Bedrohungen des Kalten Krieges handelt es sich bei den gegenwärtigen nicht mehr um rein militärische Bedrohungen; So könne bei der Bekämpfung des Terrorismus z.B. „eine Mischung geheimdienstlicher, polizeilicher, rechtlicher, militärischer und anderer Mittel“ angebracht sein.

Dieses Kapitel listet die *regionalen strategischen Schwerpunkte* der EU auf: „Die Lösung des israelisch-arabischen Konflikts ist für Europa eine strategische Priorität“, weil es sonst nur eine geringe Chance gibt, sich der anderen Probleme in der Region anzunehmen; „Die Zweistaatenlösung, für die Europa seit langem eintritt, findet inzwischen breite Zustimmung.“ Für den Mittelmeerraum ist die „effiziente Gestaltung der wirtschafts-, sicherheits- und kulturpolitischen Zusammenarbeit im Rahmen des Barcelona-Prozesses“ notwendig. Auch die Lage im Südkaukasus erfordert eine aktive EU-Politik.

Mit der Sicherheitsstrategie setzt sich die EU auf der Ebene des Völkerrechts für die Stärkung des multilateralen Systems - einen „effizienten Multilateralismus“ – ein: „Europa muss bereit sein, engagiert daran mitzuwirken, dass das Völkerrecht mehr Geltung erlangt, dass die Institutionen der Weltordnungspolitik gestärkt werden und dass eine engere regionale Zusammenarbeit entsteht.“⁶³ Es ist „unser Ziel, eine stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung zu schaffen.“ In diesem Sinne sieht sich die EU in „der Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts verpflichtet. Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen.“ So obliegt „dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (...) die Hauptverantwortung für die Wah-

63 Solana, Javier: Die EU-Sicherheitsstrategie – Auswirkungen für die Rolle Europas in einer sich ändernden Welt, Berlin, 12.11.2003, S0230/03.

„rung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.“ Die Stärkung der UNO „und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“ Die internationalen Organisationen, Regelungen und Verträge müssen „Gefahren für den Frieden und die Sicherheit in der Welt wirksam abwenden, und müssen daher bereit sein, bei Verstößen gegen ihre Regeln zu handeln.“ So fühlt sich die EU „verpflichtet zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit den VN bei der Hilfe für Länder, die Konflikte hinter sich haben, und zu verstärkter Unterstützung der VN bei kurzfristigen Krisenbewältigungseinsätzen.“

Das Handeln der EU ist „präventiv“: „Wir müssen fähig sein zu handeln, bevor sich die Lage in Nachbarländern verschlechtert, wenn es Anzeichen für Proliferation gibt und bevor es zu humanitären Krisen kommt. Durch präventives Engagement können schwierigere Probleme in der Zukunft vermieden werden. Eine Europäische Union, die größere Verantwortung übernimmt und sich aktiver einbringt, wird größeres politisches Gewicht besitzen.“

In der EU-Strategie wird festgehalten, dass die USA „ – insbesondere im Rahmen der NATO – einen entscheidenden Beitrag zum europäischen Einigungsprozess und zur Sicherheit Europas geleistet“ haben. „Seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Vereinigten Staaten der dominierende militärische Akteur. Gleichwohl ist kein Land in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.“ Im Sinne des umfassenden Sicherheitsbegriffes zielt Europa auf die Stärkung der Rolle des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) sowie auf den Ausbau der Welthandelsorganisation WTO. Das *Transatlantische Verhältnis* zählt „zu den tragenden Elementen des internationalen Systems. Dies ist nicht nur im beiderseitigen Interesse, sondern stärkt auch die internationale Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit. Die NATO ist ein besonderer Ausdruck dieser Beziehungen.“

4.4 Auswirkungen auf die europäische Politik

Die konkreten Auswirkungen auf die europäische Politik können als ein Forderungskatalog zum Ausgleich von beinahe schon traditionellen europäischen Defiziten interpretiert werden.

Für die EU ist die *Entwicklung einer Strategie-Kultur*, „die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Handeln fördert“, von großer Bedeutung. Dabei handelt es sich um eine gedankliche und gleichzeitig gelebte Grundlage, die es ermöglicht, nationale Interessen zu verfolgen. Dabei hat sich der Staat an gewisse Spielregeln bzw. Normen zu halten. Die Norm ermöglicht es gleichzeitig, nationalen Interessen nachzugehen. Die Beschränkung liegt darin, dass der Staat nicht bedingungslos diesen Interessen nachgehen kann und alleine auf die Machtpolitik setzen kann, sondern seine Interessen kommunizieren und danach entsprechend handeln muss (*communication and bargaining*). Diese Normen sind zeitabhängig; deren Bedeutung wird vom Akteur jeweils festgeschrieben. Es ist nicht die Beliebigkeit der Interpretation durch den Akteur, sondern die Notwendigkeit eines Minimalkonsenses, der handlungs- und verhaltensleitend ist. Normen, die Einhaltung derselben und die Kommunikation sind entscheidend für eine relativ friedliche internationale Ordnung. Gerade hier weist Europa aufgrund der ursprünglich nationalstaatlichen Konstruktion und des nach wie vor vorhandenen Individualismus eine Reihe von Defiziten auf, die es zu kompensieren gilt.⁶⁴

Nach der Europäischen Sicherheitsstrategie ist auch die Transformation der Streitkräfte in flexible, rasch einsatzfähige mobile Kräfte wesentlich. Dazu „müssen die Mittel für die Verteidigung aufgestockt und effektiver genutzt werden. Durch einen systematischen Rückgriff auf zusammengelegte und gemeinsam genutzte Mittel könn-

64 Vgl. zu den europäischen Aufhol-Notwendigkeiten: Riemer, Andrea K.: Strategic Culture. European Deficits viewed between Academic Thought and Practical Requirements, www.worldsecuritynetwork.org, September 2004.

ten Duplizierungen verringert, die Gemeinkosten gesenkt und mittelfristig die Fähigkeiten ausgebaut werden.“

„Als eine Union mit 25 Mitgliedstaaten, die mehr als 160 Mrd. Euro für Verteidigung aufwenden, sollten wir mehrere Operationen gleichzeitig durchführen können. Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen.“

Die Aufnahme des *Konzepts des „preventive engagement“* (zur Vorbeugung gegen gefährliche Situationen) anstelle von *„pre-emptive engagement“* gegenüber der Fassung von Juni 2003 zeigt einen gewissen Rückzieher bzw. ein Rückbesinnen auf den europäischen Standpunkt. Henry Kissinger betonte: Es kann weder im amerikanischen nationalen Interesse noch im Interesse der Welt sein, Grundsätze zu entwickeln, die jeder Nation ein unbegrenztes Präemptionsrecht einräumt, gegen von ihr selbst definierte Bedrohungen ihrer Sicherheit.⁶⁵ Der Einsatz militärischer Gewalt kann immer nur das letzte Mittel sein. Zuvor müssen jedoch sämtliche Mittel der präventiven Diplomatie ausgeschöpft sein.

Die Stärkung der zivilen Krisenmanagement-Kapazitäten bezieht sich auf die Schnittstelle in der Entwicklung eines Konfliktes, wenn vermehrt zivile Kräfte zum Einsatz kommen und die Macht an zivile Einheiten übergeben werden soll. „Bei nahezu allen größeren Einsätzen ist auf militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt. Wir brauchen eine verstärkte Fähigkeit, damit alle notwendigen zivilen Mitteln in und nach Krisen zum Tragen kommen.“ Hier gilt es, ein nachhaltiges umfassendes sicherheitspolitisches Konzept zu verwirklichen, in dem nach den militärischen Kampfhandlungen handlungsfähige politische, polizeiliche und wirtschaftliche Strukturen – unter der Präsenz des Militärs - aufgebaut sowie die Durchsetzung des Rechts mit Hilfe polizeilicher Kräfte ermöglicht wird.

65 Vgl. Müller, Kerstin: US-Sicherheitsstrategie und ihre Auswirkungen auf Europa, Rede auf der 4. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 13.11.2003.

Stärkung der diplomatischen Fähigkeiten der EU und verstärkte Zusammenarbeit im Nachrichtenwesen: „Wir brauchen ein System, das die Ressourcen der Mitgliedstaaten mit denen der EU-Organen verbindet. Der Umgang mit Problemen, die weiter entfernt und uns fremder sind, erfordert besseres Verständnis und bessere Kommunikation.“ „Gemeinsame Bedrohungsanalysen sind die beste Grundlage für gemeinsame Maßnahmen. Dies erfordert einen besseren Austausch von Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Partnerländern.“

Beibehaltung der *strategischen Partnerschaft EU-NATO* und Ausbau einer mehr ausgeglichenen Partnerschaft mit den USA: „Die Dauervereinbarungen zwischen der EU und der NATO, insbesondere die Berlin-Plus-Vereinbarung, verbessern die Einsatzfähigkeit der EU und bilden den Rahmen für die strategische Partnerschaft zwischen beiden Organisationen bei der Krisenbewältigung. ...“ Autonome Planungskapazitäten stellen keine Konkurrenz zur NATO dar, so Solana, ein Vergleich mit dem NATO-Hauptquartier sei schon allein aufgrund der extrem unterschiedlichen Größenordnungen bei der personellen und finanziellen Ausstattung kaum möglich: „Entscheidend bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist, dass wir stärker sind, wenn wir gemeinsam handeln“ So wird in der ESS festgeschrieben: „Die Herausforderung besteht nun darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme und den Europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln. ...“ Denn „in einer Krise ist eine einheitliche Führung durch nichts zu ersetzen.“

Die Beziehungen auf transatlantischer Ebene „sind unersetzlich. In gemeinsamem Handeln können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine mächtige Kraft zum Wohl der Welt sein. Unser Ziel sollte eine wirkungsvolle, ausgewogene Partnerschaft mit den USA sein.“ Im Rahmen des Netzes multilateraler Übereinkünfte „ist und bleibt die NATO für die Gewährleistung unserer Sicherheit von grundlegender

Bedeutung, und zwar nicht als Konkurrent, sondern als strategischer Partner. Auf dem Balkan hat sich konkret gezeigt, wie diese Partnerschaft hinsichtlich Frieden und Sicherheit führen kann.“⁶⁶ Die grundlegende Bedeutung der NATO „als Garant für die Sicherheit unserer demokratischen Gesellschaften“ soll nicht in Frage gestellt werden: „Im Grunde geht es darum, das alte (amerikanische) Konzept des „Europäischen Pfeilers“ in der NATO mit mehr Leben und Inhalt zu füllen. Die Zukunft des Atlantischen Bündnisses braucht eine erfolgreiche ESVP. Erst sie macht Europa zum echten Partner Amerikas.“⁶⁷

Die EU hebt in ihrem Strategiepapier auch die Bedeutung der engen Zusammenarbeit (*strategische Partnerschaft*) mit Russland hervor: „Wir müssen uns weiter um engere Beziehungen zu Russland bemühen, das einen wichtigen Faktor für unsere Sicherheit und unseren Wohlstand bildet. Die Verfolgung gemeinsamer Werte wird die Fortschritte auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft bestärken. In diesem Zusammenhang setzt sich die EU zum Ziel, „*strategische Partnerschaften mit Japan, China, Kanada und Indien* sowie mit all jenen zu entwickeln, die unsere Ziele und Werte teilen und bereit sind, sich dafür einzusetzen.“

4.5 Interpretationen und Schlussfolgerungen

Gemäß der Sicherheitsstrategie besitzt „... Die Europäische Union (...) das Potenzial, einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Bedrohungen wie auch zur Nutzung der Chancen zu leisten. Eine aktive und handlungsfähige Europäische Union könnte Einfluss im Weltmaßstab ausüben. Damit würde sie zu einem wirksamen multilateralen System beitragen, das zu einer Welt führt, die gerechter, sicherer und stärker geeint

66 Solana, Javier: Die EU-Sicherheitsstrategie – Auswirkungen für die Rolle Europas in einer sich ändernden Welt, Berlin, 12.11.2003, S0230/03.

ist.“ Zudem strebt die EU - nach den Meinungsverschiedenheiten mit den USA und unter den EU-Mitgliedstaaten in der Irak-Krise 2003 - eine Stärkung der transatlantischen Beziehungen an, obwohl im „präventiven Engagement“ sich die europäische von der amerikanischen Sicherheitsstrategie („Präventivkrieg, falls notwendig“⁶⁸) eindeutig unterscheidet. Javier Solana betonte am 12.11.2003 im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestags dazu: „The business of the EU is going to peace not to war.“⁶⁹ Damit hat man eine klare europäische Position herausgestellt. Sie sollte aber nicht jener der USA gegenüber gestellt werden, da es sich nicht um einen direkten Antagonismus, sondern um eine andere Art, die Fragen und Probleme anzugehen, handelt – auf Grundlage der historischen Erfahrung Europas als Kontinent, von dem die zwei Weltkriege des 20. Jahrhunderts ausgingen und den der Kalte Krieg bis zum Fall der Berliner Mauer am 9.11.1989 durch den Eisernen Vorhang in zwei gesellschaftlich-politische Systeme trennte.

Je effektiver der Multilateralismus, desto geringer das transatlantische und auch innereuropäische Spannungsverhältnis. Für die EU geht es um das Teilen von Verantwortung angesichts neuer Risiken im Rahmen eines „effektiven Multilateralismus ... anstelle opportunistischer Augenblickskoalitionen“.⁷⁰ Für Deutschland „ist Multilateralismus nach unserer Geschichte und unserer geostrategischen Lage ein Muss, für die USA ist er eine Option unter mehreren.“⁷¹ Die Idee des transatlantischen strategischen Dialogs fand in den USA bereits erste Resonanz: Anfang November 2003 verabschiedete das US-Repräsentantenhaus eine Resolution, in dem die US-Regierung zu regelmä-

67 Vgl. Müller, Kerstin: Staatsministerin im Auswärtigen Amt, „US-Sicherheitsstrategie und ihre Auswirkungen auf Europa, Rede auf der 4. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 13.11.2003.

68 Haltzel, Michael: Berater des Vorsitzenden des Außenpolitischen Ausschusses im US-Senat, „Schein und Heiligkeit“, Die Presse, 3.1.2004, Spectrum, IV.

69 Vgl. Müller, Kerstin: US-Sicherheitsstrategie und ihre Auswirkungen auf Europa, Rede auf der 4. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 13.11.2003.

70 Ebenda.

ßigen und intensiven Konsultationen, zu einem Informationsaustausch und einen Dialog im Rahmen der transatlantischen Partnerschaft aufgerufen wird - „there must be a renewed commitment to regular and intensive consultation, information exchange and dialogue between the governments of the US and the governments of Europe and the EU“.⁷² Mit der Annahme der UNO-Resolution 1546 und der sieben Erklärungen des EU-US-Gipfels von Dromoland zur wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit haben sich im Juni 2004 die Beziehungen zwischen der EU und den USA deutlich verbessert.

Die EU-Sicherheitsstrategie ist – als Kompromisspapier aller EU-Mitgliedstaaten – stellenweise vorsichtig und durchaus vage formuliert. Die EU nimmt mit diesem „Grundkonzept europäischer Sicherheitspolitik“⁷³ erstmals „eine seit Jahren angemahnte Ziel- und Interessenbestimmung seiner Sicherheitspolitik“ vor.⁷⁴ Dieses Papier bildet jedoch einen Anfang in der sicherheitspolitischen Strategiedebatte, der einem ständigen Weiterentwicklungs- und Fortschreibungsprozess unterliegen muss.⁷⁵ Vor allem aber bedarf es dringend einer Abstimmung der Fähigkeiten, Möglichkeiten und Ziele auf nationaler Ebene, um langfristig die oft geforderte ‚eine Stimme‘ zu erreichen.

71 Vgl. Müller, Kerstin: US-Sicherheitsstrategie und ihre Auswirkungen auf Europa, Rede auf der 4. Außenpolitischen Jahrestagung der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 13.11.2003.

72 Ebenda.

73 Fitschen, Patrick: Europas strategische Antwort auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA, Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.7.2003, S. 2.

74 Ebenda.

75 Reiter, Erich: Die Europäische Sicherheitsstrategie, http://www.europaeische-sicherheit.de/Rel/2003_10, abgerufen am 17.12.2003 um 18:02 Uhr.

4.6 Der Gipfel von Brüssel im Dezember 2003, die weitere Entwicklung der ESVP und der koordinierten Zusammenarbeit im Bereich Terrorismus

Der EU-Gipfel in Brüssel im Dezember 2003 ist insofern bemerkenswert, als die Verabschiedung eines EU-Verfassungsvertrages zunächst gescheitert war, aber die EU-Staaten eine engere Kooperation in der Sicherheitspolitik vereinbart haben.

Nach dem Einlenken der USA im Hinblick auf die Stärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) erhielt die EU eine eigene - von der NATO unabhängige - Planungs- und Kommandozelle. Gleichzeitig zeichnete sich bei den Beratungen der EU-Staats- und Regierungschefs – auf Grundlage eines Kompromisspapiers der italienischen EU-Präsidentschaft vom November 2003 – zunächst die Einführung einer EU-weiten militärischen Beistandspflicht ab. Aufgrund der Bedenken der neutralen und bündnisfreien Staaten der Union – Finnland, Irland, Österreich und Schweden – einigten sich die EU-Staats- und Regierungschefs, keinen Artikel einzuführen, der eine völlige militärische Beistandspflicht für die Europäische Union enthält. Wie auch im Artikel 17 (1) im zweiten Absatz des EU-Vertrags in der Fassung von Nizza ausgeführt, berührt die GASP bzw. – wie in der EU-Verfassung bezeichnet – Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) „nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ (so auch Artikel I-41 des Verfassungsvertrages in der Fassung vom 6.8.2004, CIG 87/04). So ist es für Staaten wie Österreich, die sich weiterhin als neutral definieren, „wichtig, im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten bei der Beistandsklausel dabei zu sein“.⁷⁶

Im Herbst 2003 hatte der britische Premierminister Tony Blair in persönlichen Gesprächen mit US-Präsident George W. Bush folgenden Kompromiss in der Europäi-

76 So Österreichs Bundesminister für Landesverteidigung, Günther Platter, anlässlich seines Vortrages zum Thema „EU-Verteidigungspolitik mitgestalten“ beim Europäischen Forum Alpbach, 1.9.2004.

schen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vermittelt, die auch von Washington akzeptiert wurde: Um die amerikanischen Sorgen vor einem Alleingang der Europäer zu entkräften, wird die militärische Planungs- und Kommandozelle der EU personell bewusst klein gehalten. Außerdem wurde den USA zugesichert, dass sie über rein europäische Aktionen vollständig informiert werden. Hierfür wird die im Obersten Hauptquartier der Alliierten Mächte in Europa (SHAPE) provisorisch eingerichtete EU-Vertretung in eine ständige Stabstelle umgewandelt. Bis 1.1.2006 ist es Ziel, ein Operationszentrum einzurichten. Dabei handelt es sich jedoch nicht um ein ständiges Hauptquartier. So bleiben im Fall eigenständiger militärischer Operationen die nationalen Hauptquartiere „weiterhin die primäre Option“.⁷⁷

„Mr. GASP“ Javier Solana wurde nach dem Beschluss der Europäischen Sicherheitsstrategie beim EU-Gipfel von Brüssel im Dezember 2003 von den Staats- und Regierungschefs beauftragt, in Abstimmung mit der Europäischen Kommission, gegebenenfalls konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie vorzulegen. Dabei ging es zunächst unter anderem um einen wirklichen Multilateralismus mit den Vereinten Nationen als Kern, den Kampf gegen den Terrorismus, eine Strategie gegenüber der Region des Nahen Ostens und eine umfassende Politik gegenüber Bosnien-Herzegowina.

Was den Terrorismus betrifft, wurde am 25.3.2004 unter der irischen EU-Präsidentschaft die Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus angenommen. Diese Erklärung stand im Zeichen der Terroranschläge gegen Vorortzüge in Madrid vom 11.3.2004, bei denen 191 Menschen getötet und über 1.500 Personen verletzt wurden. Ziel der Terroristen war es, Spanien zum Rückzug ihrer Truppen aus dem Irak zu bewegen, was schließlich auch gelang: Bei den kurz darauf folgenden Parlamentswahlen verlor die konservative Regierung unter Premier Aznar, der gegen den Willen der Be-

⁷⁷ Anlage „Europäische Verteidigung: NATO/EU-Konsultationen, Planung und Operationen“, 4. Absatz, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 17. und 18. Juni 2004, 10679/04.

völkerung den U.S.-geführten Krieg gegen den Irak massiv unterstützte. Aznar wurde von Premier Zapatero von der Sozialistischen Partei abgelöst, Zapatero kritisierte zuvor vehement den Einsatz spanischer Truppen im Krieg gegen das Saddam-Regime. Bereits in der Einleitung dieses Aktionsplanes wird festgehalten: „Acts of terrorism are attacks against the values on which the Union is founded.“ Grundlage des Aktionsplanes sind die Charta der Vereinten Nationen und die Verpflichtungen aus der UNO-Sicherheitsratsresolution 1373 (2001). Dem Aktionsplan sind im Anhang I die strategischen Ziele der EU zur Terrorismusbekämpfung (*Revised Plan of Action*) und die Solidaritätserklärung gegen den Terrorismus – im Sinne des Artikels 42 des damaligen Entwurfes des EU-Verfassungsvertrages – beigefügt. Gemäß der Solidaritätserklärung sollen die EU-Mitgliedstaaten all ihre zur Verfügung stehenden Mittel – einschließlich militärischer Ressourcen – für die Terrorprävention, für den Schutz der demokratischen Institutionen und der Zivilbevölkerung vor terroristischen Anschlägen und für die Hilfe im Fall von Terrorangriffen in Mitgliedstaaten und beitrittswilligen Ländern verwenden. Der Aktionsplan sieht eine effiziente Zusammenarbeit und einen verstärkten Informationsaustausch zwischen den Nachrichtendiensten und der Polizei vor und ruft in Punkt 5 die EU-Staaten auf, existierende Maßnahmen wie unter anderem den EU-Haftbefehl und die umfassende Kooperation im Grenzschutz rasch umzusetzen. Zum ersten Anti-Terror-Beauftragten der EU wurde am 25.3.2004 der ehemalige Staatssekretär im niederländischen Innenministerium und langjährige Parlamentsabgeordnete Gijs de Vries ernannt. Seine Aufgabe besteht darin, unter dem Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die Anti-Terror-Maßnahmen der EU zu koordinieren.

4.7 Der EU-Gipfel von Brüssel im Juni 2004, die Verbesserung des EU-Krisenmanagements und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Während des EU-Gipfels von Brüssel am 17./18.6.2004 gaben die Staats- und Regierungschefs ihre Unterstützung des Streitkräfteplanziels 2010 zum Ausdruck.⁷⁸ Das Dokument 6309/6/2004 über das Headline Goal 2010 wurde beim Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) vom 17.5.2004 genehmigt. Ziel ist es, das gesamte Spektrum der mit den am 1.5.1999 von der Westeuropäischen Union in den EU-Vertrag von Amsterdam übernommenen Petersberg-Aufgaben⁷⁹ zu erfüllen. Bei diesem RAA wurde auch das sogenannte Battle Group-Konzept erstellt mit dem Ziel, bis 1.1.2007 mindestens neun hochbereite Battle Groups à 1.500 Soldaten einzurichten, die in der Lage sind, innerhalb von zehn Tagen in Krisengebiete verlegt zu werden. Heute bilden die Grundlagen für eine auf internationale Zusammenarbeitsfähigkeit ausgerichtete Streitkräfteplanung im europäischen bzw. transatlantischen Zusammenhang

- die Vorgaben des *Helsinki Headline Catalogue (HHG)*, der in Erfüllung des EU-Streitkräfteplanziels 2010 erstellt wurde.
- Das EU Framework Nation Concept und
- Die Kriterien der NATO-Streitkräfteplanung, wie sie im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden vorgegeben werden.

⁷⁸ Punkt 60 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 17. und 18. Juni 2004, 10679/04.

⁷⁹ Die Petersberg-Aufgaben umfassen im Wesentlichen: Humanitäre und Rettungsaufgaben, friedenserhaltende Einsätze und Aufgaben der Friedenssicherung einschließlich Kampfeinsätze.

Es gilt, Streitkräfte in Europa und den USA miteinander so zu koordinieren, dass die Interoperabilität für künftige Einsätze im internationalen Krisenmanagement sichergestellt ist, das folgende Szenarien umfassen könnte:

- Konfliktvorbeugung (*Conflict Prevention – CP*)
- Trennung der Streitparteien durch Gewalt (*Separation of Parties by Force – SOPF*)
- Stabiler Zustand (*Steady State – SS*).

Die zeitliche Abfolge der genannten Szenarien kann unterschiedlich erfolgen. Die Europäische Union hat die CP- oder SOPF-Phase jeweils mit acht bis zwölf Monaten festgelegt.⁸⁰

Zudem ist es für die EU notwendig, die nötigen polizeilichen Mittel für die Durchführung von Operationen im Rahmen der EUPM sicherzustellen. Zusätzlich sollen auch ESVP-Missionen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit durchgeführt werden, wie sie in der zweiten Jahreshälfte 2004 in Georgien begonnen wurde.

Die EU unterstreicht ihr strategisches Interesse im Südkaukasus auch in der Einbeziehung Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens in die neu geschaffene Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die beim EU-Gipfel am 18.6.2004 von den Staats- und Regierungschefs gebilligt worden ist.⁸¹ Die Realisierung der ENP soll demnach mit Ländern östlich (wie z.B. Belarus) und südlich der EU – so auch im Mittelmeerraum – „im Geiste der Partnerschaft und auf der Grundlage gemeinsamer Verantwortung erfolgen und sich auf die gemeinsamen Werte der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte“ beziehen.⁸² Ziele sind die Demokratisierung, Stabilisierung und der Aufbau des wirtschaftlichen Wohlstandes in den Regionen zur Vermeidung von Krisen. Mit 1.11.2004 ist die ehemalige österreichische Außenministerin Benita Ferrero-

80 Aus: Bericht der Bundesheerreformkommission, Bundesheer 2010, Wien 2004, 81f.

81 Punkte 63 und 64, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 17. und 18. Juni 2004, 10679/04.

82 Ebenda.

Waldner als EU-Kommissarin für Außenbeziehungen mit der Verwirklichung und Durchführung der ENP beauftragt.

Auf der Grundlage der Europäischen Sicherheitsstrategie bleibt es weiterhin Ziel der EU, die Beziehungen zu „wichtigen strategischen Partnern durch die produktive Zusammenarbeit in einer Reihe von Fragen sowie im Rahmen von Gipfeltreffen weiter“ auszubauen, so zu China, Indien, Russland, Japan, Kanada und den USA.⁸³

4.8 Die Zukunft der Europäischen Sicherheitsstrategie und die Beziehungen EU-USA

Die EU hat im Dezember 2003 eine Sicherheitsstrategie angenommen und ist auf dem Weg, sich jene Strukturen und Kapazitäten zu geben, um entsprechend der Europäischen Sicherheitsstrategie die definierten Ziele erfüllen zu können. Die EU kann jedoch „nur soweit handlungsfähig sein, als ihre Mitglieder dies auch wollen.“⁸⁴

So wird die Zukunft der ESVP und die Realisierung der Ziele der Europäischen Sicherheitsstrategie von der Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten abhängen, die adäquaten zivilen und militärischen Beiträge zur Erfüllung des *Headline Goal 2010* zu schaffen. Die EU muss sich weiterhin selbst stärken, denn der Irak-Krieg im Jahr 2003 habe gezeigt, dass die Europäische Union die Kraft zum gemeinsamen Handeln fehle und es deshalb ohne jeden Einfluss auf das Geschehen bleibe - so der Vorsitzende des Ausschusses für auswärtige Angelegenheit, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik des Europäischen Parlaments, Elmar Brok: Der gegenwärtige Unilateralismus der USA ist zu „achtzig Prozent die Konsequenz aus dieser Schwäche“.⁸⁵ Die Union habe jedoch die Chance, zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspoli-

83 Ebenda, Punkte 73-75.

84 So Österreichs Bundesminister für Landesverteidigung, Günther Platter, beim Europäischen Forum Alpbach am 1.9.2004.

85 Rohrer, Anneliese: Alpbach: Wider den US-Unilateralismus, in: Die Presse, 1.9.2004, 5.

tik (GASP) zu finden, wenn der Präsident der Europäischen Kommission José Barroso, der Hohe Beauftragte für die GASP Javier Solana und die Kommissarin für Außenbeziehungen Benita Ferrero-Waldner konstruktiv zusammenarbeiten. Zudem bedarf es auch der Schaffung der EU-Eingreiftruppe von 60.000 Soldaten, die in der Lage sein soll, das gesamte Petersberg-Spektrum zu erfüllen.⁸⁶ Im Dezember 1999 beschlossen auf dem EU-Gipfel in Helsinki die Staats- und Regierungschefs die Realisierung der Eingreiftruppe spätestens bis zum Jahr 2003.

Der ehemalige Pressesprecher der NATO, Jamie Shea, hielt den Klagen über den Unilateralismus der USA im Irak die Tatsache entgegen, dass auch der Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien 1999 mit dem Ziel, die „ethnischen Säuberungen“ im Kosovo einzustellen, auch ohne Mandat der Vereinten Nationen stattgefunden hat. Aus diesem Grund gilt die These: „Wenn wir können, sind wir multilateral, wenn wir müssen, unilateral. Es kommt auf die Umstände darauf an.“⁸⁷ Shea prägte aus diesem Anlass den Begriff *des robusten Multilateralismus*. In diesem Zusammenhang gilt es, die UNO, die EU und die NATO zu reformieren. So wäre es vorstellbar, dass die EU einen eigenen Sitz im UNO-Sicherheitsrat innehatte – anstatt der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates Frankreich und Großbritannien. Shea plädierte für die Entwicklung fixer Regeln für multilaterales Vorgehen, an die sich in weiterer Folge auch neue Supermächte wie China und Indien beteiligen. Dringender Handlungsbedarf für ein gemeinsames Vorgehen der EU und der USA besteht – so Jamie Shea – erstens in der Stabilisierung des Irak auf der Grundlage der UNO-Sicherheitsratsresolution 1546, zweitens in der Eindämmung nuklearer Gefahren im Iran und in Nordkorea – hier setzt die EU auf Diplomatie, die USA auf Militärmacht – und drittens bei der Lösung des Konflikts Israel/Palästina. Vor allem die Erklärung des EU-U.S.-Gipfels in Irland soll verdeutlichen, dass die Union und die USA an einem Strang ziehen sollen, wenn es um die

86 Ebenda.

87 Ebenda.

Bewältigung gegenwärtiger Bedrohungen und um die Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens geht.⁸⁸ An der transatlantischen Partnerschaft zur Bewältigung der aktuellen Bedrohung für kein Weg vorbei.

5 Die National Security Strategy und die Europäische Sicherheitsstrategie in einer Gegenüberstellung vor dem Hintergrund der transatlantischen Beziehungen⁸⁹

Wenn man einen Strategievergleich anstellt, so ist Folgendes berücksichtigen:

- Die *National Security Strategy* ist eine nationale Gesamtstrategie inklusive klarer Durchführungskonzepte, während die *European Security Strategy* eine supranationale Absichtserklärung ist, deren Durchführungsbestimmung, die Mittelzuschreibung etc. nach wie vor offen bzw. ungeklärt sind (wenngleich Solana mit seinem Team beauftragt wurde, Konkretes vorzulegen).
- Die USA haben eine lange Tradition im Erstellen von Strategien auf nationaler Ebene, während die EU mit ihrem supranationalen Ansatz erst ganz am Beginn steht. Daraus resultiert, dass die *European Security Strategy* eher einer ‚bandwagoning strategy‘ (d. h. einer intellektuellen Trittbrettfahrerei) gleichkommt und eher aus dem Zwang der Situation denn aus einer Freiwilligkeit und aus dem Bestreben entstanden ist, tatsächlich eine strategisch relevante Rolle auf der globalen Bühne zu spielen. Gemäß ihrem wirtschaftlichen Potential soll die EU auch sicherheitspolitisch globale Aktivitäten entfalten können.

⁸⁸ So auch die EU-U.S. Declaration Supporting Peace, Progress and Reform in the Broader Middle East and in the Mediterranean, Dromoland Castle, 26 June 2004.

⁸⁹ Der Abschnitt wurde von Andrea K. Riemer und Gunther Hauser gemeinsam verfasst.

- Der Strategieerstellungsprozess in den USA ist – wenngleich vieles nicht in die Öffentlichkeit dringt – ein immer wieder kontroverser, aber letztlich erfolgreicher Prozess. Der erste Versuch Europas hingegen war von den bereits als typisch zu bezeichnenden Rivalitäten und Profilierungsversuchen Frankreichs gegenüber den USA charakterisiert. Das Ergebnis ist bekannt: Die Europäische Sicherheitsstrategie ist die kleinste gemeinsame Nenner, der für Europa unter den gegebenen Umständen möglich war.
- Auf beiden Seiten des Atlantiks sind die Positionen keinesfalls so trennscharf und klar, wie dies aus manchen Stellungnahmen erscheinen mag. Es liegt jedenfalls keine ‚Gut-Böse-Kategorisierung‘ vor, die eine Einteilung in ‚schwarz und weiß‘ zulässt. Die mediale Polarisierung reflektiert auch nicht die gesellschaftlich-politische Realität, die deutlich heterogener und komplexer ist.

5.1 Der Rahmen für die transatlantischen Beziehungen

Der Zerfall der Sowjetunion, die Intensivierung des globalen Terrorismus, das Aufkommen neue Sonderformen des Krieges (asymmetrische Kriege) und die intensivierte Globalisierung mit ihren Konsequenzen führten zu adaptierten Überlegungen hinsichtlich der Möglichkeiten einer Gestaltung der internationalen Ordnung.

Waren 1989/90 Ideen vorherrschend, die vom Aufkommen mehrerer großer Mächte ausgingen, so war nach dem Golfkrieg von 1991 klar, dass eine Supermacht vorherrscht.⁹⁰ Wenngleich sich in den vergangenen zehn Jahren der Kern der geopolitischen Betrachtungen in Nuancen verschob, blieben die Ziele unverändert.

⁹⁰ Vgl. Layne, Christopher: The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise, *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993). Maddox, Lars: US Grand Strategy Alternatives After the Cold War, Stockholm, Försvarshögskolan, SI Serie R: 5, 1999. Haass, Richard N.: Paradigm Lost, *Foreign Affairs*, Vol. 74., No. 1 (Jan./Feb. 1995), S. 43-58.

Vor dem Herbst 2002 bestand bei Politikern und Autoren der Massenmedien der Eindruck, die transatlantischen Beziehungen wären bis dahin von nahezu fünfzig Jahren Harmonie gekennzeichnet gewesen. Selbst in der Zeit der grundsätzlichen Übereinstimmung zwischen 1955 und 1990 gab es immer wieder Sachverhalte, wo man divergierte. Nicht nur Frankreich lehnte sich immer wieder gegen die US-Dominanz auf. Überlagert wurden die transatlantischen Beziehungen durch die sich verstärkende europäische Integration, die von den U.S.-Regierungen zwar gefördert, aber auch sehr aufmerksam beobachtet und gegebenenfalls auch negativ kommentiert wurden (nach dem typisch amerikanischen Diktum: Europa soll etwas tun, aber nur so viel, als dass man die USA nicht überflügelt).

Die jüngsten transatlantischen Verwerfungen sind ein Ergebnis des Endes des Ost-West-Konfliktes, der deutlicher artikulierten europäischen Eigeninteressen, sicherheitspolitischer Auffassungsunterschiede, des Eingeständnisses europäischer Defizite, aber auch eine Folge der verstärkten wirtschaftlichen Konkurrenz.

Der Wandel in den Beziehungen wurde gewissermaßen von ‚außen‘ auferlegt (Irak, Terror, Naher Osten, Globalisierung etc.). Beide Seiten haben auf die zutage getretenen Differenzen noch keine befriedigenden Antworten gefunden. Vielleicht sind solche Antworten angesichts der rasch und dynamisch fließenden internationalen Realität gar nicht immer möglich. Vielleicht muss man sich an eine Phase der ‚neuen Instabilität‘ gewöhnen. Dies wäre angesichts der Komplexität der globalen Situation auch nichts Ungewöhnliches und muss nicht notwendigerweise einen dauerhaften Bruch zwischen den USA und Europa bedeuten.

5.2 Der aktuelle Stand der transatlantischen Beziehungen

5.2.1 Die Basis für die Ära von George W. Bush

Viele der Positionen und Themen begleiteten die amerikanische Politik seit Präsident Reagan und wurden von nachfolgenden Administrationen übernommen. Man kann also keinesfalls von einem Bruch in der Politik, sondern bestenfalls von einer Akzentuierung sprechen, die vor allem aber durch ‚9/11‘ eine höhere Dynamik erhielt. Das ‚politische Pendel‘ ist also keineswegs in die Gegenrichtung geschwenkt, wie so mancher Beobachter immer wieder behauptete. Dies wäre angesichts vieler Konstanten auch gar nicht möglich.

Um die Phasen richtig zu deuten, lohnt sich bereits ein Blick auf den Übergang von Clinton zu Bush. *Engagement and Enlargement* waren die strategisch relevanten Schlagworte.⁹¹ Clintons Modell beruhte auf drei Pfeilern:⁹² Schutz der Sicherheit der USA durch eine starke Verteidigung und durch kooperative Sicherheit (Ausweitung der NATO). Offene Märkte (*global economy* – Globalisierung als Entwicklungsmotor). Bestrebungen einer internationalen Demokratisierung (*‚democratic peace‘*). Clintons Modell war ein sehr pragmatischer Ansatz, der vom Prinzip der amerikanischen Vorherrschaft (*primacy*) ausging und dieses mit kooperativer Sicherheit und selektivem Engagement kombinierte (*Engagement and Enlargement*). *Engagement* steht für ein explizites internationales Engagement und für aktiven Internationalismus. *Enlargement* bezieht sich auf die Ausweitung der Demokratien, der Menschenrechte und der offenen Märkte. Clintons Modell war scheinbar anfänglich multipolar ausgerichtet, schwenkte aber tendenziell zu einem begrenzten Unilateralismus, als man die Partnerschaft für den Frieden (PfP) forcierte und die NATO-Erweiterung zur Eindämmung Russlands vorantrieb. Clinton kürzte die Militärausgaben (was aufgrund des Zerfalls der Sowjetunion

91 Vgl. zur *Strategy of Engagement and Enlargement* aus dem Jahr 1994 (in weiteren Fassungen 1995 und 1996): The White House, A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, Washington, D.C., <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm> (Abfrage vom 7.2.2004).

92 „To enhance our security with military forces that are ready to fight and with effective representation abroad; to bolster America’s economic revitalization; to promote democracy abroad.“ (*National Security Strategy* aus dem Jahr 1996).

auch möglich war), ohne die Sicherheit der USA zu gefährden.⁹³ So konnte er das amerikanische Fiskalgefüge und das Budget zunächst stabilisieren. Militärisch unilaterales Vorgehen erfolgte am Balkan und im Irak. Es gab die fast schon übliche Kritik seitens der USA an der UNO (man denke an die sehr kritische und entschiedene Haltung von Madeleine Albright in ihrer Funktion als UN-Botschafterin der USA). An der Schwelle zum 21. Jahrhundert stellte sich der ökonomische Boom jedoch als ‚bubble‘ (typische ‚Blase‘) heraus. Überkonsum und Importüberhänge führten zu einem beachtlichen Leistungsbilanzdefizit. Bereits in dieser Phase kristallisierten sich ein Übergang in den transatlantischen Beziehungen und eine Störung derselben durch die U.S.-Dominanz heraus.⁹⁴ Diese Erbschaft übernahm Bush.⁹⁵

5.2.2 Die transatlantischen Beziehungen in der Ära von George W. Bush⁹⁶

Während der Amtszeit von Präsident Bush kann man im amerikanisch-europäischen Verhältnis vier Phasen ausmachen:

- *Phase 1 bis zum 11. September 2001:* Beide Partner hatten gegenseitige Vorbehalte, etwa im Bereich der Verbesserung der NATO-Kapazitäten. Dies äußerte sich seitens der USA z. B. in der Ablehnung des Internationalen Strafgerichtshofs und in der Forcierung der *Ballistic Missile Defense*, die jedoch Europa nur indirekt betraf, da dies ein Vertrag zwischen den USA und der UdSSR gewesen war (gleiches gilt für den ABM und den Vertrag von Moskau aus 2002). In dieser Phase wurde das Auseinanderdriften durch Differenzen im Verhalten am

93 Vgl. z. B.: Calleo, David P.: *The Broken West*, Survival, vol. 46, no. 3, Autumn 2004, S. 29-38., bes. S. 31.

94 Der gegen die USA gerichtete Begriff der ‚hyperpuissance‘ (Hubert Védrine) wurde während Clintons Amtszeit geprägt. Gleiches gilt für den Begriff der ‚rogue states‘, die Bush zur ‚axis of evil‘ zusammenfasste. Vgl. auch Wohlforth, William C.: *The Stability of a Unipolar World*, International Security, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), S. 5-41.

95 Eine kritische Einschätzung von Clintons Modell findet sich bei Bacevitch, Andrew J.: *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Harvard University Press, Cambridge, MA, London, 2002, besonders S. 95-102.

96 Vgl. eine aktuelle Einschätzung: Calleo, David P.: *The Broken West*, Survival, vol. 46, no. 3, Autumn 2004, S. 29-38.

Balkan intensiviert. Bush hatte mit der europäischen Lavierungspolitik keine Geduld. Sie widersprach seinen klaren Vorstellungen. Auch die aus seiner Sicht nicht ausreichenden Erfolge am Balkan zeigten für ihn, dass nur ein entschiedenes Vorgehen letztlich die Erfüllung der amerikanischen Werte auf globaler Ebene ermöglichen werde.

- *Phase 2 vom 11. September 2001 bis Anfang 2002:* Die unmittelbare Phase nach ‚9/11‘ war von großen Sympathiebekundungen gekennzeichnet; Europa war rasch bereit, die USA im Kampf gegen den Terror zu unterstützen. Emotionen dominierten die Beziehungen. Langfristige Perspektiven traten ebenso in den Hintergrund wie die Spannungen in der ersten Phase. Bereits in dieser Phase kann man aber auch einen Wendepunkt in den Beziehungen ansetzen, wie dies in der *State of the Union Address* vom 29.1.2002 deutlich wurde (hier sprach Bush erstmals die ‚axis of evil‘ und den Präemptivschlag als Schlüsselement einer neuen Grand Strategy an; die Präemption führte er in seiner Ansprache an der West Point Academy Anfang Juni 2002 aus).⁹⁷
- *Phase 3 vom Ende der Afghanistanintervention bis Ende 2003:* Ein Teil Europas begann mit einem langsamen Rückzug von seiner im Herbst 2001 festgelegten Position, hinterfragte die U.S.-Politik und leistete ab Herbst 2002 massiven Widerstand gegen eine Irak-Intervention, als Frankreich, Deutschland und Russland gegen die Pläne Washingtons hinsichtlich des Iraks gemeinsam auftraten. Pro-amerikanische Positionen bezogen Großbritannien, Norwegen, die Niederlande, Spanien, Portugal, Italien. Die Bundesrepublik Deutschland hingegen schloss sich der französischen Position an. Ungarn, Rumänien, Bulgarien, die Türkei, Polen und die Tschechische Republik hingegen folgten der amerikanischen Linie. Die Spannungen erreichten ihren Höhepunkt rund

⁹⁷ Vgl. Gordon, Philip H./Shapiro, Jeremy: *Allies at War. America, Europe, and the Crisis Over Iraq*, MacGraw-Hill: New York et al. 2004, S. 66-71.

um den Irak-Krieg im Frühjahr 2003. „Somewhere between Kabul and Baghdad, then, the United States and Europe lost each other.⁹⁸“ Man sprach immer wieder von ‚unumkehrbaren, negativen Veränderungen in den Beziehungen‘ und von einem ‚absoluten Tiefstand‘ seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Die grundsätzlich unterschiedliche strategische Denkweise und massive Differenzen, wie eine künftige internationale Ordnung aussehen soll, führten zum ‚strategic gap‘. Andererseits gab es immer wieder Bereiche, wo man kooperierte und multilateral vorging (z. B. bei der Road-Map für den Nahen Osten; in der Nordkoreafrage). Am ehesten lässt sich dies mit einem ‚Multilateralismus à la carte‘ umschreiben.⁹⁹

- *Phase 4 ab Beginn 2004:* Beide Seiten waren wieder um eine Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses bemüht. Man versuchte durch eine intensive Besuchsdiplomatie die Missverständnisse auszuräumen. Die ‚Sinnsuche und Sinnfindung‘ begannen. Gleichzeitig kehren andere, alte Problemstellungen wieder zurück (z. B. in der EU-Erweiterung, Zuwanderungsfragen, Arbeitslosigkeit, Soziallasten und die Einhaltung des Stabilitätspaktes etc.; in den USA Wirtschafts- und Budgetfragen, die Lage in der Karibik, im Nahen Osten, im Iran und in Nordkorea etc.). Europa hat erkennen müssen, dass sich die Beziehungen – gleich unter welchem neuen bzw. alten U.S.-Präsidenten – höchstens im Ton, aber kaum in den Zielen, Mitteln und Instrumenten ändern werden.¹⁰⁰

98 Asmus, Ronald D.: Rebuilding the Atlantic Alliance, Foreign Affairs, September/October 2003, S. 21.

99 Vgl. Gordon, Philip H./Shapiro, Jeremy: Allies at War. America, Europe, and the Crisis Over Iraq, MacGraw-Hill: New York et al. 2004, S. 55.

100 Dies war in der Rede vom demokratischen Präsidentschaftskandidaten John Kerry Ende Juli 2004 am Demokratischen Konvent klar erkennbar. Sollte George W. Bush wieder gewählt werden, so wird ebenfalls manche ‚situativ bedingte Ecke‘ abgeschliffen werden, aber an der Grundhaltung kann und wird sich nichts ändern. Vgl. dazu auch die Rede von Bush am Republikanischen Konvent am 3.9.2004 (www.mc.org/News/Read.aspx?ID=4601, Abfrage vom 4.9.2004).

5.3 Sichtweisen zur künftigen internationalen Ordnung¹⁰¹

Die U.S.-Strategie geht von einer globalen Sichtweise und eben solchen Sicherheitsinteressen aus. Europa hingegen ist stark kontinental-regional zentriert und hat seine Interessen in der unmittelbaren Nachbarschaft. Zurzeit sind die USA „die vorherrschende Weltmacht“¹⁰². Das grundlegende Leitmotiv der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA sind die möglichen Formen der Anwendung amerikanischer Macht. Die Nationale Sicherheitsstrategie stuft die Sicherheit des U.S.-Territoriums und dessen Bevölkerung (*Homeland Defense*) höher ein als dies die *Europäische Sicherheitsstrategie* die für den europäischen Kontinent erkennen lässt.

Beide Strategiepapiere zielen auf eine internationale Ordnung ab, unterschiedlich sind jedoch die Vorstellung zu dieser Ordnung und die Durchsetzung derselben. Dabei zeigen sich besonders große Unterschiede in der Anwendbarkeit des internationalen Rechts auf aktuelle Sachverhalte (z. B. nichtsouveräne Akteure, neue Bedrohungsformen, Eingriffe in die Souveränität bzw. *domestic sovereignty*, etc.).¹⁰³

101 Vgl. von Plathe, Bernard: Die Zukunft des transatlantischen Verhältnisses: Mehr als die NATO, SWP-Studien S/17, Mai 2003. Kagan, Robert: One Year After: A Grand Strategy for the West? Strategic Dissonance, Survival, vol. 44, no. 4, Winter 2002-2003, S. 135-139. Bertram, Christoph: One Year After: A Grand Strategy for the West? Shaping a Congenial Environment, Survival, vol. 44, no. 4, Winter 2002-2003, S. 139-145. Heisbourg, Francois: One Year After: A Grand Strategy for the West? How the West Could be Won, Survival, vol. 44, no. 4, Winter 2002-2003, S. 145-156.

102 Solana, Javier: Die EU-Sicherheitsstrategie – Auswirkungen für die Rolle Europas in einer sich ändernden Welt, Berlin, 12.11.2003, S0230/03.

103 Hierbei geht es besonders um die Durchsetzung der Menschenrechtskonvention, die bislang nicht den Maßstäben der Souveränität entsprach. Durch die Genozide in Ruanda, am Balkan, in Afrika etc. hat das Souveränitätsverständnis eine neue Inhaltsgebung erfahren. Stephen Krasner unterscheidet vier Varianten von Souveränität: „domestic sovereignty, referring to the organization of public authority within a state and to the level of effective control exercised by those holding authority; interdependence sovereignty, referring to the ability of public authorities to control transborder movement; international legal sovereignty, referring to the mutual recognition of states or other entities; and Westphalian sovereignty, referring to the exclusion of external actors from domestic authority configurations. These four meanings of sovereignty are not logical coupled, nor have they covaried in practice.“ Krasner, Stephen: Sovereignty. Organized Hypocrisy, Princeton University Press, Princeton, 1999), S. 9.

Bei der Einschätzung der Bedrohungslage sind die *Nationale Sicherheitsstrategie* und die *Europäische Sicherheitsstrategie* nahezu deckungsgleich. Beide Strategien zielen auf eine aktive Verteidigungspolitik ab, wenngleich sich Wege und Mittel unterscheiden.

Die *Nationale Sicherheitsstrategie* sieht die „beste Verteidigung in einer guten Offensive“ und behält sich das Recht auf eine „antizipatorische Selbstverteidigung“ – also präemptive Interventionen – vor. Die USA gehen in der Sicherung und Verfolgung ihrer Interessen politisch aber auch aktiv-militärisch vor. Machtpolitische Ansätze werden deutlich vertreten. Das internationale Recht wird nur mehr situativ angewendet. Die souveräne Gleichheit der Staaten wurde von den USA nach ‚9/11‘ aufgegeben. Staaten wie der Irak, Afghanistan, Somalia, Jemen, Liberia, Iran etc., galten als ‚Schurkenstaaten‘ und hatten aus amerikanischer Sicht keine Existenzberechtigung. Dies führte zu einer deutlich eingeschränkten Anwendbarkeit des internationalen Rechts, da diese Sachverhalte von diesem nicht erfasst sind.

Dieses Manko rechtfertigt auch vorbeugendes Handeln; aufgrund der Erfahrungen von ‚9/11‘ will man nicht zuwarten, bis sich ein ‚zweites 9/11‘ ereignet, das möglicherweise noch schlimmere Folgen haben könnte. Vorbeugendes Eingreifen wird als die *ultima ratio* gesehen. Nach den Ausführungen der *Nationalen Sicherheitsstrategie* soll eine Welt geschaffen werden, „in der die Großmächte um den Frieden konkurrieren, anstatt sich ständig auf den Krieg gegeneinander vorzubereiten“. Die USA sind – im Gegensatz zu Europa – gewillt, notfalls außerhalb multilateraler Strukturen zu handeln. Angesichts „*unmittelbarer Gefahren*“ durch Massenvernichtungswaffen und Terrorgruppen sind die USA nicht bereit, feindliche Angriffe erst abzuwarten, bevor Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Europa hingegen hat ein reaktiv-abwartend-passives Verhalten, das sich auch historisch-geopolitisch und durch das Fehlen militärischer Potenziale begründen lässt. Die aktuellen Bedrohungen werden von den USA vorgegeben. Typisch europäische

Herausforderungen wie etwa die Migration, die Bevölkerungsentwicklung (*Overaging*), hohe Arbeitslosigkeit, soziale Kosten, Wirtschaftsprobleme (struktureller und damit langfristiger Natur) stehen in vielen EU-Staaten im Vordergrund. Europa hält nach wie vor am Völkerrecht fest, d. h. Streitbeilegung unter Einbeziehung internationaler Organisationen.

Das Prinzip der Gleichheit von Staaten, Diplomatie, Verhandlungen, Gespräche etc. sind die bevorzugten europäischen Instrumente. Militärische Aktivitäten sind der letzte Ausweg, wenngleich die *Präemption* nicht von vornherein ausgeschlossen wird. Vorab sind aber alle anderen vorhandenen Möglichkeiten und Mittel auszuschöpfen. Die *Europäische Sicherheitsstrategie* beinhaltet den Begriff *Präemption* nicht,¹⁰⁴ die erste Verteidigungslinie für die Vielzahl der Krisen befindet sich jedoch außerhalb der EU-Außengrenzen. Die EU setzt sich zum Ziel, vor dem Ausbrechen einer Krise zu handeln. Hierzu müsse Europa „eine strategische Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt.“ Dabei sieht die *Europäische Sicherheitsstrategie* ein Einsatzspektrum vor, das über die Petersberg-Aufgaben hinausreicht und gemäß dem EU-Verfassungsentwurf auch die Terrorismusbekämpfung in Drittländern und Abrüstungsmaßnahmen vorsieht. Somit steht die *Europäische Sicherheitsstrategie* im Einklang mit den Mitte 2003 verabschiedeten „Grundprinzipien für eine EU-Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen“, die ebenfalls militärische Interventionen als Option der *Counterproliferation* nicht ausschließt.¹⁰⁵

Die Frage nach den Einsatzkriterien wie Ziel, Art, Mittel und Charakter der militärischen Interventionen bleibt in der *Europäischen Sicherheitsstrategie* unbeantwortet. Zu vielem, was Europa laut Strategie beabsichtigt, fehlen zurzeit die Mittel und der Wille zum strategischen Handeln.

104 Im Gegensatz zum Ersten Entwurf („Solana-Doktrin“ vom Juni 2003) findet sich die Präemption als Begriff in der Europäischen Sicherheitsstrategie nicht mehr. Dies ist als „strategischer Rückzug“ Europas zu interpretieren.

Aufgrund ihrer Größe und ihres ökonomischen und politischen Gewichts definiert sich die EU als ein globaler Akteur, der auch einen seinem Potenzial angemessenen Beitrag im Rahmen globaler Sicherheitspolitik leisten sollte: „Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern, die ein Viertel des Brutto-sozialprodukts (BSP) weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union, der zudem ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, zwangsläufig ein globaler Akteur. Im vergangenen Jahrzehnt sind europäische Soldaten in so entfernten Ländern wie Afghanistan, Osttimor und der DRK eingesetzt worden. ... Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen.“¹⁰⁶

In der globalen Lagebeurteilung wird ein *„weiter Sicherheitsbegriff“* angewendet, der über militärische Bedrohungen hinaus auch politische, wirtschaftliche und diplomatische Risikopotenziale einbezieht. Krisenmanagement soll mit umfassenden zivilen und militärischen Mitteln geleistet werden. So ist auch der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen durch verstärkte Ausfuhrkontrollen, politischen, wirtschaftlichen und sonstigen Druckmitteln zu begegnen.

Auch die *Nationale Sicherheitsstrategie* sieht in Kapitel VII eine ganze Reihe von nicht-militärischen Mechanismen vor, um den Aufbau demokratischer Strukturen zu forcieren, so die Erhöhung der Entwicklungshilfe, eine verbesserte Leistungsfähigkeit der Weltbank, die Sicherung des Gesundheitswesens, eine Alphabetisierung der Menschen als Grundlage einer Entwicklung in Richtung Demokratie und die Unterstützung der Agrarentwicklung.

Im Rahmen der *Europäischen Sicherheitsstrategie* wurde erkannt, dass zivile Maßnahmen im Zweifelsfall auch durch glaubwürdige militärische Instrumente und Mittel gestützt werden müssen, die jenseits der EU-Außengrenzen zum Einsatz gebracht wer-

105 Fitschen, Patrick: Europas strategische Antwort auf die Nationale Sicherheitsstrategie der USA, Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.7.2003, S. 4.

den. Im Gegensatz zu den USA verfügt die EU derzeit aber nicht über ausreichende sicherheitspolitische Machtressourcen, um die angestrebten Fähigkeiten in die Tat umzusetzen. Im Rahmen der *Europäischen Sicherheitsstrategie* wird es daher als erforderlich erachtet, die Außen- und Sicherheitspolitik der EU „aktiver, kohärenter und handlungsfähiger“ zu gestalten. Eine ‚aktive‘ Sicherheitspolitik heißt, frühzeitig und rasch handeln und mehrere Operationen gleichzeitig aufrechterhalten zu können, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz kommen.

„Kohärenz“ setzt gemeinsames Handeln und die Koordination der mitgliedstaatlichen Sicherheitspolitiken voraus, um Synergieeffekte zu nutzen. Ein ‚handlungsfähiges‘ Europa muss mehr Mittel für die Verteidigungspolitik aufbringen, flexible und mobile Einsatzkräfte bereitstellen, Duplizierungen vermeiden und Ressourcen bündeln. Derzeit ist jedoch europaweit ein Rückgang bei der Bereitschaft, mehr Mittel für Sicherheit aufzubringen, festzustellen.

In der *Europäischen Sicherheitsstrategie* werden Ziele und Interessen definiert, welche den strategischen Dialog mit den USA fördern sollen. Nur wenn sich Europa und die USA als vollwertige Sicherheitsgemeinschaft verstehen, wird sich die Vision der *Europäischen Sicherheitsstrategie* erfüllen - gemeinsam handelnd „eine eindrucksvolle Kraft sein, die sich für das Gute in der Welt einsetzt“.

5.4 Wie werden sich die transatlantischen Beziehungen weiterentwickeln?¹⁰⁷

Ab Beginn des Jahres 2004 konsolidierten sich die transatlantischen Beziehungen. „It is true that we have had differences with some of our oldest and most valued NATO al-

106 Aus: Europäische Sicherheitsstrategie vom 12.12.2003.

107 Vgl. auch Moravcsik, Andrew: Striking the New Transatlantic Bargain, *Foreign Affairs*, July/August 2003, ohne Seitenangabe. Steinberg, James B.: An Elective Partnership: Salvaging Transatlantic Relations, *Survival*, vol 45, no. 2, Summer 2003, S. 113-146.

lies. But these are differences among friends. The transatlantic partnership is based so firmly on common interests and values that neither feuding personalities nor occasional divergent perceptions can derail it. We have new friends and old friends alike in Europe. They are all, in the end, best friends, which is why the president continues to talk about partnerships, not polarities, when he speaks about Europe. Some authorities say that we must move to a multipolar world. We do not agree -- not because we do not value competition and diversity, but because there need be no poles among a family of nations that shares basic values. We believe that it is wiser to work at overcoming differences than to polarize them further.¹⁰⁸

Man kann davon ausgehen, dass die transatlantischen Beziehungen auch weiterhin einen Eckpfeiler im internationalen System bilden werden. Manches in der laufenden Debatte ist überzogen, emotionalisiert und durch die Besonderheit der Konstellation aus der ‚Post-9/11‘-Situation und der Regierung Bush geprägt. Vieles wird einer sachlichen und faktenorientierten Diskussion und offenen Debatte zu unterziehen sein. Es ist anzunehmen, dass beide Partner aus dieser Verwerfung wieder herausfinden werden und die Kooperation wieder normalisiert wird. Dies hängt jedoch ganz besonders vom Willen der handelnden Akteure ab. Dies gilt besonders für Europa.

Wie werden sich die transatlantischen Beziehungen entwickeln und was ist dabei zu beachten?

- Neue Herausforderungen fordern eine Neudefinition der transatlantischen Beziehungen. Asymmetrische Bedrohungen mit einem diffusen Feind verlangen entsprechende neue Antworten und das ‚Denken in undenkbaren Kategorien‘. Auch Europa könnte zu präventivem Handeln gezwungen werden.
- Die wesentliche Bedrohung wird sich in den nächsten beiden Jahrzehnten zunehmend von Asien ausgehen (Atommächte Pakistan, Indien, China,

108 Powell, Colin L.: A Strategy of Partnerships, Foreign Affairs, Jan/Feb 2004. Vol. 83, Iss. 1.

Nordkorea); weiters von jenen Staaten, die versuchen, ihren Bevölkerungsüberschuss in Richtung Europa zu lenken. Matthias Horx sprach von einer ‚Globalisierung von unten‘ und wies mehrfach auf die Gefahr für Europa hin, die von so genannten ‚starken armen jungen Staaten‘ ausgeht. Robert Holzmann nannte dies eine ‚Landnahme der Armen‘.¹⁰⁹ Die Situation ist besonders brisant, da Europa mit einer starken Überalterung und einem gleichzeitigen Bevölkerungsschwund konfrontiert ist,¹¹⁰ während die USA vor allem durch die Hispanic migration nicht nur einen laufenden Bevölkerungszuwachs sondern auch einen gleichzeitige Verjüngung erfahren. Damit hat man vor allem gegenüber Europa große wirtschaftliche und wissensmäßige Vorteile. Bislang hat die EU noch keine Konzepte, wie sie mit diesen Bedrohungen umgehen wird.

- Seit dem Ende des Kalten Krieges erscheint der Schutz durch die USA nicht mehr erforderlich; so hat das gewissermaßen ‚sichere Verhältnis‘ an Notwendigkeit im alten Sinn verloren; es wurde mangels gemeinsamer Ziele und Feinde anfälliger für kleinere Differenzen. Alte europäische Ansprüche und Reflexe verstimmen die USA, so die offensichtlich antiamerikanische Achse Paris-Berlin-Moskau.
- Die NATO bleibt der unverzichtbare militärische Aktionsrahmen. Hier ist der transatlantische Dialog am wenigsten gestört.
- Die EU muss die ESVP noch klarer definieren und mit den notwendigen materiellen Mitteln versehen. Ansonsten bleibt die ESVP nur am Papier bestehen und Europa wird noch weiter hinter die USA zurückfallen und gegenüber potentiellen Gegnern aus anderen Teilen der Welt weniger

¹⁰⁹ Vgl. Holzmann, Robert: Demographie und Arbeitsmarkt, Vortrag im Rahmen des Europäischen Forums Alpbach 2004.

¹¹⁰ So werden Europa bis 2040 etwa 55 Mio. Arbeitskräfte verloren gehen.

handlungsfähig.¹¹¹ Die ESVP darf nicht ausschließlich im organisatorischen oder im Rüstungsbereich hängen bleiben, sondern muss auch die *soft facts* erarbeiten.

- Selbst wenn die USA die militärische *Lead Function* übernehmen, bleibt die Konflikt-Nachsorge (*post conflict management, nation-building*) zu bewältigen. Es ist wenig sinnvoll, wenn sich Europa hier verschließt, wenn Staaten wie Japan oder Russland sich anbieten und sogar China Interesse zeigt. Zu diesen Fragen muss die EU Stellung nehmen und konkrete Beiträge leisten, denn nur dann wird Stabilität in der Nachbarschaft an den Rändern gegeben sein, die auch für die EU unabdingbar ist.
- Das Fehlen der regionalen sicherheitspolitischen Grenzen wird dazu führen, dass die EU, ob sie will oder nicht, auch mit unilateral agierenden USA bei der Konfliktbewältigung kooperieren wird müssen. Gleiches gilt umgekehrt, wie sich in aktuellen Beispielen zeigt.
- Die Verstimmungen werden so lange anhalten, als die EU im Rahmen der ESVP nicht erkennt, dass Europa nicht mehr als eine Teilautonomie in sicherheitspolitischen Belangen erreichen kann – selbst wenn es sich von der NATO lösen wollte.
- Gleich wie die U.S.-Präsidentenwahlen im November 2004 ausgehen werden – die Inhalte und Kernpunkte werden unverändert bleiben. Sollte John Kerry gewinnen, so darf man aufgrund seiner Rede vor dem Demokratischen Konvent Ende Juli 2004 annehmen, dass sich die Rhetorik und der Ton ändern werden, aber nicht die Interessen und Ziele der USA.¹¹² Man darf auch annehmen, dass die transatlantischen Beziehungen weiterhin ein wesentliches Element in der

¹¹¹ Vgl. Horx, Matthias: Demographie und Globalisierung, Vortrag im Rahmen des Europäischen Forums Alpbach 2004.

¹¹² Vgl. die Convention Speech von Kerry unter: www.johnkerry.com (Abfrage vom 1.8.2004).

Gestaltung der internationalen Ordnung aus der Sicht der USA bleiben werden (selbst wenn man einen großen, auf zehn Jahre angelegten Truppenabzug aus Europa beabsichtigt).

Die transatlantischen Beziehungen sind mehr denn je politischer Natur. Die Herausforderungen sind vielschichtiger geworden. Um einer globalen Sicherheitsaufgabe nachkommen zu können, bedarf es der entsprechenden Grundlage – die kann aber nur durch funktionierende transatlantische Beziehungen geschaffen werden. Die aktuellen Herausforderungen sind vielschichtiger geworden. Die Anzahl der Akteure hat sich erhöht. Sicherheit ist zu einer komplexen Aufgabe geworden. Um dieser Aufgabe auf globaler Ebene nachkommen zu können, bedarf es der entsprechenden Grundlage – diese kann aber nur durch funktionierende transatlantische Beziehungen geschaffen werden. Eine Alternative dazu gibt es nicht, denn „With restless Muslim societies from Indonesia to Morocco, with the rapid rise of China, and perhaps India, with a unifying and increasingly independent Europe, not to mention Russia and Japan, the vision of a unipolar world grows more and more implausible, and therefore dysfunctional. Nevertheless, the US is the world’s leading power and remains a great power within Europe itself. A Europe locked in opposition to America is unlikely to succeed in uniting itself. The real transatlantic issue, therefore, is whether Europe and America can accommodate each other sufficiently so that Europe can continue its integration to a point where the West can come into a harmonious balance.”¹¹³

113 Calleo, David P.: *The Broken West*, Survival, vol. 46, no. 3, Autumn 2004, S. 32-33.

In dieser Reihe sind bisher erschienen:

- AIPA 1/2004: Kai Oppermann: Blair's U-turn – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung
- AIPA 4/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Anti-Terror-Politik in Deutschland
- AIPA 3/2003: Andrea Szukala (Hrsg.): Krieg im Irak – Krieg gegen den Terror?
- AIPA 2/2003: Kai Oppermann: New Labour und der Euro – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs
- AIPA 1/2003: Elke Krahmann: The Privatization of Security Governance: Developments, Problems, Solutions